

MESA 5

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL TRIBUNAL ELECTORAL Y FACULTADES DE ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN

REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

*Héctor Solorio Almazán**

SUMARIO: I. Introducción. II. Génesis y desarrollo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Distribución de competencias entre la Federación y los estados. 1. Permanencia de las Salas Regionales. 2. Revisión jurisdiccional federal de las elecciones locales. 3. Fortalecimiento de los tribunales electorales locales. IV. Otros aspectos relacionados con el tema. V. Conclusiones.

I | INTRODUCCI

En México se ha acuñado la frase “la democracia sale cara, pero vale la pena”; no obstante, una posible reforma electoral debe tener como sustento la **optimización de recursos** y la **potenciación¹ de las instituciones electorales**, que se han ganado, por su actuación, la confianza y credibilidad de la sociedad.

* Ex magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ En el sentido, de acuerdo con la Real Academia Española de incrementar la potencia de algo que ya tiene una institución.

O

Actualmente existen dos autoridades administrativas electorales: federal (IFE) y local (normalmente denominada Instituto Electoral local), que tienen atribuciones similares (organización de los comicios, fiscalización, entre otras), cada una en su respectivo ámbito de competencias, por lo que puede señalarse cierta **duplicidad en las funciones**.

Dado que casi la totalidad de las entidades federativas realizan convenios con el IFE para utilizar el padrón electoral,² así como los problemas que se originan con la contratación en medios de comunicación para un adecuado control local y, como consecuencia, de fiscalización (de hecho, algunos estatutos de partidos políticos permiten el empleo de recursos obtenidos por prerrogativas federales para elecciones locales) y, sobre todo, de los grandes recursos destinados para el ámbito federal [casi doce mil millones de pesos para el proceso electoral federal pasado, y dos mil seiscientos sesenta y nueve millones cuatrocientos ochenta y tres mil quinientos noventa y un pesos (\$2,669,483,591.88) exclusivamente para actividades ordinarias del 2007]³ y local⁴ [tan sólo para el proceso electoral local del Distrito Federal del año 2006 se destinaron más de mil trescientos millones (\$1,330,603,448.89)], así como una creciente desconfianza en las instituciones locales (por lo que hace al siste-

² En los artículos 41 y 116 del Proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral del 30 de agosto de 2007, propuesto por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, se establece la posibilidad de que, mediante convenios entre las autoridades administrativas locales y el IFE, este último organice los procesos electorales locales. En idénticos términos quedó en la minuta con proyecto de reforma constitucional en materia electoral de la Cámara de Senadores del 12 de septiembre de 2007.

³ Cfr. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el monto de financiamiento público por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales para el año de 2007", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de febrero de 2007, p. 89.

⁴ Los gastos de algunos institutos electorales, para este año (2007), son: Distrito Federal \$847,146,826.00; Estado de México \$392,187,000.00; Puebla \$245,292,499.32; Veracruz \$366,850,000.00. Solo cuatro entidades de treinta y dos tienen un total de \$1,851,476,325.32. Por tanto, es claro y lógico el ahorro que se puede tener.

ma de nombramiento de los consejeros locales y a que las controversias trascendentes llegaran a la Sala Superior), entonces, **sería conveniente que por mandato constitucional el propio Instituto Federal Electoral, mediante sus órganos distritales, organice los procesos locales.**

Incluso, a **fin de optimizar el funcionamiento de esta institución**, es recomendable también que las **elecciones federales y locales sean concurrentes**⁵ y que la recepción de la votación (mesas directivas de casilla) fuera por sólo tres ciudadanos, como acontece ya en varias entidades federativas (Veracruz y Yucatán, entre otras). La razón de la propuesta deriva en simplificar labores de capacitación y de personal.⁶ Además, permitiría salvaguardar la votación recibida en casillas al funcionar válidamente, en situaciones excepcionales, con sólo dos integrantes. En este sentido, en Baja California se establece que “En casos extremos será suficiente la presencia del presidente y secretario o de quienes asuman sus funciones para instalar la casilla y recibir la vota-

-
- 5 Esta propuesta permite el modelo ideal, que todas las elecciones federales y locales coincidan; en caso contrario, también debe establecerse constitucionalmente la concurrencia de las tres categorías de las elecciones locales: gobernador, diputados y ayuntamientos, y no como acontece en diversos estados (Oaxaca, Chiapas, entre otros), en que existen hasta tres fechas distintas de jornada electoral para elegir los cargos mencionados. En la minuta del proyecto de reforma constitucional en materia electoral del 12 de septiembre de 2007 de la Cámara de Senadores se establece que: “... En un Artículo Transitorio el Proyecto de Decreto establece el plazo para que las legislaturas de los Estados realicen las adecuaciones correspondientes en las constituciones y leyes electorales respectivas, mismas que deberán estar completadas en un lapso de seis años”. En consecuencia, conforme al inciso a) de la fracción IV del artículo 116 de la reforma propuesta, las Constituciones y leyes de los estados deben garantizar: “a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;...” Mandato constitucional sumamente importante, porque permitirá unificar los calendarios electorales.
- 6 De hecho, en cada entidad federativa el IFE tiene vocalías, que podrían compactarse, por lo que hace a sus atribuciones y funciones, para reducir personal y gastos sin demérito de su trabajo.

ción” (artículo 349, quinto párrafo, de la Ley Electoral local). Aunque cabe precisar que la Sala Superior ha sostenido que cuando reciben sólo dos funcionarios la votación, en lugar de hacerlo los cuatro nombrados, debe decretarse la nulidad;⁷ en realidad, la experiencia judicial ha demostrado que dos ciudadanos capacitados pueden recibir la votación, sin que pase inadvertido que deben realizar un mayor esfuerzo. En todo caso, lo primordial es verificar si se vulneran los principios rectores, por lo que si en esta etapa de la jornada electoral se protege la recepción de la votación, no existe inconformidad por ningún representante de los partidos políticos, la recepción de la votación transcurrió sin incidentes, entre otros elementos, podría haber excepciones o cambio de criterio a este respecto. De lo contrario, tendrá que darse la reforma conducente.⁸

Previo al examen de las reformas pertinentes, es conveniente hacer un breve resumen de la actuación del Tribunal Electoral, específicamente de la Sala Superior, en la emisión de criterios que pueden retomarse para las posibles reformas electorales.

II G E S I S D E S A R R O L L O D E L T R I B U N A L E L E C T O R A L D E L O D E R J U D I C I A L D E L A F E D E R A C I Ó N

Con las reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de septiembre de mil novecientos noventa y seis, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federa-

⁷ Cfr. la tesis “ESCRUTADORES. SU AUSENCIA TOTAL DURANTE LA FASE DE RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN, ES MOTIVO SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA SE INTEGRÓ INDEBIDAMENTE”.

⁸ Igual sentido seguiría si el empate en votos en casilla sigue conservándose como criterio jurisdiccional para anular la votación con motivo de sufragios irregulares (votar sin estar en la lista nominal de electores o sin tener credencial, error en el cómputo, entre otros supuestos), según el criterio “ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE LOS VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN...revele una diferencia numérica igual...”, debe anularse la votación; sin embargo, una nueva reflexión, conforme a los principios de conservación de los actos públicos válidamente celebrados y en *dubio pro suffragium*, así como al desarrollo actual de la materia, para conservarse la votación recibida en la casilla.

ción en los términos en que se encuentra actualmente. Han sido muchos los avances en estos once años. Por cuestiones de espacio sólo mencionaré algunos criterios formulados por la Sala Superior que han incidido en los temas siguientes:

Determinó que los secretos bancario, fiduciario, ministerial genérico y fiscal no son oponibles al Instituto Federal Electoral en ejercicio de facultades de fiscalización, porque, entre otras razones, actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, de acuerdo con su atribución fiscalizadora prevista en la Constitución federal. También consideró que los partidos políticos deben incluir dentro de sus informes anuales los gastos generados por el procedimiento de selección interna de sus candidatos (precampanías).⁹ Además, estableció que la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador es inquisitivo, y que cuando guarda relación directa con la contienda electoral debe resolverse de manera expedita, a fin de evitar daños de carácter irreparable, como sucedió recientemente con el retiro, por mandato jurisdiccional, de spots de campaña en televisión.

Acorde con la doctrina, se siguió una interpretación extensiva de las normas que consagran expresamente derechos fundamentales en la materia. Además, tuteló, por el juicio correspondiente, otra clase de derechos fundamentales (petición, información, reunión, entre otros) que se encuentran “estrechamente vinculados” con el ejercicio de los derechos clásicos: votar, ser votado, asociación y afiliación. Tomando en cuenta que algunas legislaciones locales establecen un juicio de protección de los derechos político-electorales (Distrito Federal, Quintana Roo, entre otros), se siguió como regla de interpretación que cuando

⁹ En el proyecto de iniciativa mencionado se considera este aspecto.

la normatividad electoral local lo permita, se establezca la posibilidad de medios de impugnación locales para la protección de dichos derechos, a fin de hacer plenamente eficaz el contenido de los artículos 116, fracción IV, y 124, constitucionales, como sucedió en Tabasco y Veracruz.

D

Desde el 27 de mayo de 1997 al 28 de marzo de 2003, la Sala Superior sostuvo por unanimidad que el juicio para la protección de los derechos político-electorales era improcedente contra actos de los partidos políticos, por no ser actos de autoridad electoral; empero, no dejó sin protección este campo, ya que podía impugnarse el acto administrativo correspondiente que causara un perjuicio a un ciudadano; por ejemplo, el registro de un candidato; esto es, se estableció una vía indirecta para impugnar con motivo de un acto de autoridad. Del dos mil tres a la fecha se ha sostenido que el juicio mencionado procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos, podríamos decir que de manera directa, lo cual ha sido un gran acierto, porque una gran mayoría de los conflictos internos en los partidos se han resuelto jurisdiccionalmente.¹⁰

III DISTRICCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

Ante la duplicidad de funciones y el excesivo costo de la maquinaria judicial, también es conveniente reflexionar qué puede cambiar-

¹⁰ En la minuta con proyecto de reforma constitucional del 12 de septiembre de 2007, con motivo de una adición al artículo 41, probablemente para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos, “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. Considero que siempre ha sido así; cuestión diversa lo constituye la facultad de interpretar la Constitución y las leyes de un “Tribunal Constitucional Electoral” como lo será nuestra Institución (TEPJF).

se del esquema actual de competencias en la materia, sin que implique un perjuicio al sistema integral de impartición de justicia.

R
T E
J

A fin de otorgar el carácter permanente a las “nuevas salas regionales,”¹¹ se tendría que redistribuir la competencia entre la Sala Superior y las salas regionales, en el ámbito federal, y con los tribunales electorales locales, respecto de materias que puedan ser conocidas por ellos.

En el ámbito federal tenemos cinco medios de impugnación¹² referentes a la materia electoral (apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral); así como, *mutatis mutandi*, los equivalentes a apelación, inconformidad y para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano en las entidades federativas.

¿Cómo distribuir competencia entre estos tres órganos jurisdiccionales, tomando como referentes: optimización de recursos, potenciación de todos los tribunales y garantizar una doble revisión jurisdiccional?

¹¹ En razón de que, conforme al proyecto de reforma citado, se tendría la atribución de “resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral”, aspecto que supone un perfil constitucionalista electoral del juzgador, máxime que, como se infiere del referido proyecto de reformas, serían la última instancia de decisión, sin que haya ninguna posibilidad de revisión y control de sus decisiones; además de que la duración del mandato cambia (de 8 a 9 años) y los modos de sustitución (cada tres años de manera escalonada).

¹² En principio, cabe precisar que el recurso de revisión puede seguir siendo competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral, en los términos que se encuentra actualmente regulado; mientras que el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral podría pasar a la materia laboral común.

Posible solución. A partir del hecho de que la credencial de elector es la única que se utiliza en los comicios federales y locales, entonces, sería conveniente que los **tribunales locales** conocieran de las controversias relacionadas con la expedición de la credencial o con la lista nominal de electores,¹³ así como todo lo relacionado con los derechos de asociación, información y de sufragio pasivo (en los que se incluye todo lo relacionado con la democracia interna de los partidos), entre otros. En segunda instancia conocería la Sala regional que ejerza jurisdicción en que se origina la controversia.

Además, los tribunales locales seguirían conociendo en primera instancia de los conflictos relacionados con ayuntamientos, diputados y gobernador. En segundo lugar, conocería la respectiva Sala regional, de las controversias relacionadas con ediles y diputados de mayoría relativa; mientras que la Sala Superior tendría competencia para la de gobernador y de diputados de representación proporcional.

Por lo que hace a la impugnación de actos administrativos (impugnables por apelación en la vía federal), los provenientes del ámbito local serían competencia de los tribunales electorales locales, mientras que los de origen federal, de la Sala regional correspondiente, en términos similares a como se encuentran actualmente regulados.

red”

Como en el referido proyecto de reforma constitucional en materia electoral se señala que “La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas;... la ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de dicha facultad”, y de acuerdo con la técnica legislativa vigente, es común que se ejerza para asuntos que por su interés y trascendencia lo ameriten, considero que los asuntos de más relieve serían los relacionados con la interpretación directa de una norma constitucional que tenga como posi-

¹³ De hecho, varias legislaciones locales ya lo establecieron; por ejemplo: Distrito Federal, Quintana Roo, Tlaxcala, entre otras.

ble consecuencia la no aplicación de una norma electoral; o bien, aquellos resueltos por las salas regionales en que surgiera la duda por un voto particular de algún magistrado, por subsistir la controversia sobre la constitucionalidad de la norma electoral. En estos supuestos, de inicio, podría darse la facultad de atracción o, por ministerio de ley, la Sala Superior revisar la sentencia emitida por la Sala regional sobre la no aplicación de una norma electoral o la interpretación directa de la Constitución, con efectos vinculativos para las partes lo resuelto por la Sala Superior.

“La Sala Superior... podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. la ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de dicha facultad”. Normalmente son las cargas de trabajo lo que permite ejercer esta atribución; para ello debe tenerse especial cuidado en el diseño legal, a fin de equilibrar las tareas de cada Sala.

C

Con el nuevo andamiaje jurídico es posible una contradicción entre la Sala Superior y las salas regionales, o bien entre estas últimas. Si la controversia es entre salas regionales podría ser la Sala Superior que la resuelva, pero si la diferencia constitucional fuera entre ésta y alguna sala regional, sería conveniente que resolviera el máximo tribunal constitucional: el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

R

Si se optara por sistemas diversos a los mencionados, podrían ser las “nuevas Salas Regionales” las que diriman las controversias federales y locales (diputados y ayuntamientos), que actúan como primera instancia, para que fuera la Sala Superior la que resolviera en definitiva en segunda instancia, aunque esto generaría problemas de carácter espa-

cial y operativo, por el tamaño actual de las circunscripciones plurinominales. A las competencias actuales de las Salas regionales (conocer de conflictos derivados de elecciones de diputados y senadores) se agregarían los juicios laborales entre el IFE y su personal y la solución de controversias respecto a elecciones municipales y de diputados locales. A la fecha existe una iniciativa de ley aprobada por la Cámara de Senadores en este sentido y pendiente de dictaminar en la Cámara de Diputados.

Todavía quedan muchos organismos jurisdiccionales que son constitucionalmente autónomos en el ámbito local (por ejemplo, Quintana Roo); mientras que otros están incorporados como Salas al Tribunal Superior de Justicia (Veracruz, entre otros), y tienen atribuciones electorales exclusivamente durante los comicios; fuera de ellos, se les otorga competencia en otras materias. Sería conveniente uniformar la naturaleza de los organismos jurisdiccionales electorales locales, incorporarlos al Poder Judicial local, con atribuciones permanentes en la materia (fuera de proceso, son motivo de controversia los informes anuales y de campaña). Adicionalmente, podría dárseles **competencia concurrente** en otras materias, sin perder su carácter electoral esencial, como sucede en algunos estados (Tlaxcala, San Luis Potosí, Veracruz, entre otros). Además, según el alcance y profundidad de la reforma que se pretenda, **modificar los sistemas actuales de nombramiento**¹⁴ en los que tiene relevancia el Poder Ejecutivo local; asimismo, podrían asumir la competencia para resolver las controversias de diputados federales y senadores en primera instancia.

Para ello los tribunales electorales locales conocerían del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como está

¹⁴ En caso de que conocieran de elecciones federales y locales, habría que pensar en un sistema de nombramiento que involucre al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Cámara de Senadores y el pleno del tribunal superior de justicia de la entidad federativa que corresponda, donde cada institución nombre a un magistrado por mayoría calificada del total de sus integrantes (tres cuartas partes).

concebido en la legislación federal,¹⁵ de todas las elecciones locales y, en su oportunidad, de las elecciones federales. Todo ello en primera instancia, para que, por medio de la revisión, las partes inconformes estén en posibilidad de acudir a la segunda instancia federal, que sería competencia de la única sala del TEPJF.

I OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL TEMA E IGUALDAD DE OPORTUNIDAD ELECTORAL

En el inglés moderno se usa la expresión competencia justa (*fair play*), y el artículo 21 de la Constitución alemana de 1949 lo llama “igualdad de oportunidades” (*Chancengleichheit*); en todo caso, alude a que ningún contendiente tenga ventaja indebida sobre otros, procurar en la medida de lo posible, por la vía jurisdiccional, cuando no hay reglas claras o insuficientes en algún aspecto en particular (por ejemplo, las precampañas en el ámbito federal), que se compita en condiciones o circunstancias de igualdad, proporcionalidad y equilibrio de oportunidades democráticas. Para hacerlo efectivo se requiere:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, título IV, “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el artículo 103 señalaba: “...Presidente de la República;.. durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, **ataque a la libertad electoral** y delitos graves del orden común”; mientras que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en

¹⁵ Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sustentado criterios en este sentido; además, existen varias legislaciones electorales locales que lo han establecido, como ya se mencionó.

los artículos 38 y 112, consignaba la restricción de que el presidente impidiera o realizara “actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados”,¹⁶ Recientemente, el artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima establece: “El Gobernador no puede... intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad...”. Como se advierte, en la historia constitucional de México se observa la tendencia a mantener una separación entre el desempeño de las actividades públicas y la celebración de los comicios, así como que cualquier posible intervención será motivo de responsabilidad. Por tanto, sería conveniente sancionar con la nulidad de la elección la injerencia, siempre que sea determinante, de los poderes ejecutivos o de funcionarios de primer rango en cualquiera de los tres niveles de gobierno y para cualquier tipo de elección.¹⁷

U

En diversas sentencias¹⁸ la Sala Superior ha sostenido que los Estados de derecho deben permitir con la mayor amplitud posible los

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 172, 184 y 624.

¹⁷ De hecho, el supuesto específico de nulidad mencionado se actualizó en la pasada elección de gobernador de Colima. Al respecto, véase la sentencia relativa al expediente SUP-JRC-221/2003 y acumulados. En la minuta del proyecto de reforma, en las consideraciones, se menciona que: “...Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas”. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, se señalan las únicas excepciones admisibles.

¹⁸ *Cfr.* las sentencias relativas a los expedientes SUP-JRC-205/2004, SUP-JDC-499/2005 y SUP-RAP-33/2006.

derechos fundamentales, por lo que las restricciones a estos derechos deben interpretarse en forma limitativa a los casos específicos que se establecen en la propia norma superior. Así, un presidente municipal no requiere separarse del cargo para contender en una elección interna (como acontece en la democracia interna de los partidos políticos), ni un senador para ser candidato a gobernador si la legislación local no lo establece expresamente (como sucedió en Oaxaca en la pasada elección), ni un diputado local separarse del cargo para contender en una elección federal (como pasó en Veracruz y Chiapas en el proceso de 2007 respecto a la elección de diputados federales). Por tanto, si las limitaciones señaladas en la ley no pueden hacerse extensivas a cargos diferentes de los especificados, aunque puedan tener similitud o sean equiparables, ¿podría ser el delegado de la Sedesol en una entidad federativa candidato a senador o gobernador sin separarse del cargo porque la legislación electoral local no lo prohíbe? Es obvio que se advierte la posibilidad de un problema, por lo que urge una solución legislativa constitucional en este sentido.

Como ejemplo, se mencionan los requisitos dispares que se solicitan para candidato a gobernador: si se es funcionario, empleado o servidor público federal, debe separarse noventa días antes de los comicios (Baja California Sur, Chiapas, etcétera); algunas legislaciones no precisan que se separen senadores y diputados federales (Colima, Oaxaca, etcétera); otras establecen que si es servidor público debe separarse de manera absoluta de su puesto cien días antes de la elección (Nuevo León); “No podrán ser electos Gobernador del Estado: los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Diputados locales, presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos; aun cuando se separen de sus cargos” (denominada como la ley antichapulín, porque impide que salten de un cargo público a otro, Baja California),¹⁹ “No tener parentesco de consanguini-

¹⁹ El seis de julio de 2007 la Sala Superior se pronunció sobre la constitucionalidad y aplicación de esta norma, en la sentencia relativa al expediente SUP-JDC-695/2007.

dad en los cuatro primeros grados, ni de afinidad en los dos primeros, con el Gobernador saliente” (Oaxaca); “No tener parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni por afinidad en los dos primeros o relación conyugal con el Gobernador en ejercicio” (Chiapas).

La cuestión se torna más urgente si se toman en cuenta los requisitos adicionales plasmados en los estatutos de los partidos políticos. Por citar sólo dos ejemplos, la convocatoria para ser candidato a gobernador en Coahuila requería “haber tenido un puesto de elección popular a través del partido”, en concordancia con un precepto de su propio estatuto, asunto resuelto por tres votos a favor en el sentido de aplicar el requisito mencionado (en este grupo se incluyó el del presidente que, al existir empate, fue decidido por el voto de calidad de él), contra tres votos en contra;²⁰ el otro aspecto versó sobre: “Serán requisitos para ser candidata o candidato interno (Gobernador)... No ser cónyuge, concubino o pariente consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder,”²¹ que fue resuelto por cuatro votos contra tres, se dejó sin aplicación por ser ilegal.

²⁰ *Cfr.* sentencia del expediente SUP-JDC-370/2005. De hecho, tanto la Suprema Corte de Justicia como la Sala Superior del Trife han sostenido que el derecho de ser votado es de base constitucional, pero de configuración legal; no obstante, la mayoría en el precedente mencionado sostuvo la configuración estatutaria, al decir: “... tocante a lo preceptuado por el artículo 35, fracción II, de acuerdo con una interpretación gramatical, es menester precisar que el significado que tienen el término “calidad” y otras expresiones afines (circunstancia, requisito, condición) en el lenguaje ordinario conduce a estimar que, en su connotación constitucional, “calidad” significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario, y de manera residual en su ámbito interior por los estatutos partidistas, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, el derecho político-electoral a ser votado para todos los cargos de elección popular, y, por ende, no circunscrito a la naturaleza o esencia de la persona ni a aquellos que únicamente puede cumplir a libertad del interesado sin ninguna otra exigencia, como lo arguye el promovente”.

²¹ *Cfr.* sentencia del expediente SUP-RAP-40/2004.

Asimismo, a fin de no dejar en estado de indefensión a los ciudadanos, por aplicación de leyes inconstitucionales, y de garantizar un sistema integral de justicia electoral, **sería conveniente que la Sala Superior tuviera atribuciones de control constitucional en la materia, sea por una nueva reflexión del máximo tribunal jurisdiccional (con relación a la sentencia recaída a la contradicción de tesis 2/2000-PL) o por una posible reforma.**²²

A

Principalmente los recursos destinados a los partidos políticos se aplican a televisión, radio y prensa, por lo que será conveniente que toda contratación de propaganda en dichos medios sea por parte de la autoridad electoral administrativa y la repartición conforme a su fuerza electoral si tienen carácter particular o privado (como son TV-Azteca o Televisa), o en condiciones de igualdad si son propiedad del gobierno federal o local.²³ En el proyecto de reforma constitucional mencionado se propone una nueva administración de los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, porque el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado, en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, tanto para el ámbito federal como local.

²² Al respecto, en el proyecto de reforma constitucional del 12 de septiembre de 2007 se propone: “Las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente constitución”. Resulta claro por dónde viene la solución.

²³ En el proyecto de reforma constitucional mencionado se propone una nueva administración de los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, porque el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado, en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, tanto para el ámbito federal como local.

Al respecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, tratándose de *medios de comunicación propiedad del Estado*, la distribución del tiempo a que tienen derecho los partidos políticos debe ser en un plano de igualdad, sin tomar en cuenta elementos subjetivos o particulares de cada uno de ellos, como puede ser la fuerza electoral conforme al porcentaje de la votación total válida de la última elección de diputados de mayoría relativa, a fin de no contravenir el principio de equidad del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ Esto sería aplicable a TV-MAS, en el caso de Veracruz.

En sentido similar se pronunció la Sala Superior, ya que decretó la nulidad de elección de gobernador del estado de Tabasco,²⁵ porque existió difusión en un 86.98% del tiempo total de transmisión en canal 7 (el gobierno de Tabasco es propietario del 98% del capital social de Televisión Tabasqueña, concesionaria de este canal), y 52.95% en el canal comercial 9, en ambos casos a favor de un solo partido político. También confirmó la nulidad de elección de Ciudad Juárez,²⁶ porque la máxima autoridad municipal difundió en canales de televisión tres distintos mensajes, que se consideraron como propaganda y proselitismo favorable a su partido, entre otros indicios aportados.

Recientemente, con motivo de la elección presidencial, se difundieron una serie de *spots* en televisión, que, a decir de algunos contendientes, versaban sobre “propaganda negra”, lo que provocó la intervención de la Sala Superior: “La divulgación de estos *spots* sin duda generan efectos negativos, que atentan en contra del principio de la libertad del voto, en tanto que pueden constituir un factor determinante que influya en el ciudadano para orientar su elección electoral en determinado sentido... Los efectos negativos de una campaña de esta naturaleza difícilmente pueden ser medidos de manera precisa, pues no existen referentes o elementos

²⁴ Criterio contenido en la sentencia que recayó a la acción de inconstitucionalidad identificada con las siglas AI 2/2004 y acumulada, y que originó la tesis P./J. 33/2004.

²⁵ Véase la sentencia relativa al expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado.

²⁶ Consúltese la resolución referente al asunto SUP-JRC-196/2001.

objetivos que permitan arribar a una conclusión definitiva, inobjetable y uniforme, de la relación causa-efecto entre la propaganda negativa y el sentido concreto de la votación emitida en una elección”.²⁷

Aspecto que se agrava más si se toma en cuenta que frecuentemente la publicidad negativa procedió del sector privado (Consejo Coordinador Empresarial). Por lo que se justifica que la contratación sea exclusivamente por la autoridad electoral administrativa, a fin de que esté en posibilidad de que, previo a su difusión, emita un pronunciamiento sobre la viabilidad del contenido y, en su caso, por existir controversia de algún partido o coalición, sea la Sala Superior la que determine en última instancia. La propuesta, además de revisar el contenido de lo que se pretende difundir, permite que autoridades no vinculadas al ámbito electoral se pronuncien o veten su contenido, además de que está asociada con la fiscalización, como se explica a continuación.

Una vez concluidas las elecciones, al revisar los informes anuales y de campaña, es común que se multe a los partidos políticos por el manejo irregular de sus cuentas; a fin de hacer compatible esta circunstancia con la equidad en la contienda electoral, es conveniente que en lugar de proporcionar recursos públicos a los partidos políticos que gastan en medios de comunicación, sea el IFE el que contrate y asigne, por criterios legales claramente acotados, a los diferentes partidos políticos los tiempos y espacios que les corresponden conforme a sus recursos asignados. Además de contribuir a una mejor fiscalización, se aseguraría que los recursos públicos prevalecieran sobre los de origen privado; se respetarían los límites a los gastos de campaña; se garantizaría la transparencia en el origen y aplicación de los recur-

²⁷ Para mayor información véase el “DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO”, resuelto el cinco de septiembre de 2006.

sos públicos. Esto debe venir acompañado de plazos razonables en las campañas, por lo que, al ser una variable que incide directamente en la fórmula²⁸ que determina el financiamiento público otorgado a los entes políticos, es conveniente su reducción sustancial.

Otro aspecto que debe dilucidarse por el órgano legislativo es la posibilidad de que el acceso a los medios de comunicación (principalmente la televisión y radio) sea gratuito, sobre todo en época de campañas, a fin de abatir recursos públicos en la materia. Lo anterior se fundamenta en que, conforme a la actual Ley Federal de Radio y Televisión,²⁹ la propagación de las ondas electromagnéticas y el servicio de radiodifusión son actividades de interés público, tienen una función social, deben fortalecer las convicciones democráticas y “Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, **incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general** nacionales o internacionales” (artículo 77), que se otorga mediante concesión por parte del Ejecutivo Federal, a cambio de que el gobierno federal reciba una contraprestación económica, que bien pudiera ser, en caso de aprobarse una reforma conducente, disponer de tiempo y espacios de manera no remunerada, sobre todo en periodos electorales, o bien por convenios que permitan eximir del pago, con el **consecuente ahorro de recursos públicos**.

²⁸ Al incluir la fórmula de financiamiento como factor (de multiplicación) los días que dure la campaña de presidente, es obvio que al disminuir su duración se reducen los recursos públicos aplicados para este rubro; otra disminución la puede realizar el Consejo General del IFE, ya que el código de la materia señala que los costos de campaña puede actualizarlos anualmente por medio del índice nacional de precios al consumidor y “los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña”, facultad que implica, según criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Trife, no necesariamente un incremento en el presupuesto público.

²⁹ La reforma más reciente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, en la que se abordan aspectos vinculados a la materia electoral.

I

Algunas entidades federativas establecen supuestos distintos al orden federal; por ejemplo: “Recursos provenientes de actividades ilícitas” (Aguascalientes y Estado de México); “Exceso en topes de gastos de campaña”. (Distrito Federal y Estado de México); “Ministros de culto religioso como candidatos” (Nuevo León y Tlaxcala); “Cuando la candidatura hubiese sido objeto de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas” (en Tlaxcala, por este supuesto, se han anulado tres elecciones: Tlaxcala. Zacatelco. JRC-005/2002; Tepetzotlán, Estado de México. JRC-069/2003, y Zamora, Michoacán. REC-034/2003); “Utilización de recursos públicos o programas sociales” (Estado de México), entre otras.

A

Es indudable que la reforma constitucional reciente tiene aspectos que permiten un ahorro de recursos públicos, una mejor fiscalización, mejorar la justicia electoral (al distribuir competencias entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), entre otros temas. Empero, todavía queda pendiente limitar los gastos de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes. Por ejemplo, para el 2007 fue de \$2,669,483,591.88, mientras que, según el proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral (CENCACU), proponía que se calculara con base en el padrón electoral y en el salario mínimo vigente para el Distrito Federal (70% de éste), lo que nos da una cantidad³⁰ de \$2,636,583,539, un posible ahorro de \$32,900,052, que representa un porcentaje de 1.23%.

Por eso, en el dictamen de reformas constitucionales de la Cámara de Senadores se señaló:

³⁰ El padrón electoral para el 2007 es de \$74,481,865 (PE), y el salario mínimo vigente para el DF de este año (2007) es de \$50.57 (SM). Por tanto, si aplicamos la fórmula: PE x 70% del SM = \$2,636,583,539.

Estas comisiones unidas han llegado, sin embargo, al acuerdo de propiciar un ahorro aún mayor al que la iniciativa bajo dictamen postula respecto del financiamiento para gastos de campaña, que se analiza más adelante, y por tanto acuerdan que el porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal que se actualice como base para el cálculo anual del financiamiento público ordinario sea del **sesenta y cinco por ciento, cinco puntos porcentuales menos** que lo planteado en la iniciativa. Sólo por ese concepto se producirá un ahorro al erario, a partir de la entrada en vigor de la reforma, de más de 200 millones de pesos.

Actitud muy generosa para ahorrar;³¹ sin embargo, conviene precisar que esta cantidad seguirá creciendo aceleradamente, sin contar los recursos públicos considerables que reciben los partidos en cada entidad federativa, porque el padrón electoral se incrementó casi tres millones en un año (a principios de septiembre de 2007 es de 74,481,865; mientras que en el año 2006 fue de 71,758,663) y el salario mínimo seguramente seguirá incrementándose. Dichas variables inciden directa y proporcionalmente para el cálculo de este financiamiento (fórmula: PE x 65% SM). De hecho, esta reforma garantiza un blindaje constitucional para los recursos de los partidos por este rubro.

Habría que pensar en una reforma de cuarta generación³² que tome en cuenta la reducción sustancial del financiamiento por actividades ordinarias de los partidos políticos, sin que incluya **impuestos partidistas**, ya que en el propio dictamen del Senado se señaló: **“Para decirlo de manera clara y sencilla: con la nueva forma de cálculo propuesta por esta iniciativa, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales supone que cada ciudadano inscrito en el Padrón aportaría, anualmente, 35 pesos con 40 centavos”**.

³¹ Con este valor, y según la fórmula PE x 65% SM, se obtiene la cantidad de \$2,448,256,143, que representa un posible ahorro de 221 millones, 8.29%.

³² Dado que la actual fue denominada “tercera generación de reformas electorales”, por el propio dictamen del Senado.

CONCLUSIONES

1. Debe preverse que los contendientes en una elección interna de un partido político que no hayan obtenido el triunfo no puedan registrarse como candidatos en otras instituciones políticas para el proceso electoral inmediato; además, sería conveniente que el propio Instituto Federal Electoral, mediante sus órganos en las entidades federativas y distritales, organice los procesos intrapartidistas.³³

2. Los tribunales electorales locales, por las razones expuestas en el cuerpo del presente trabajo, podrían asumir la competencia para resolver las controversias de diputados federales y senadores en primera instancia; o bien, las salas regionales del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrían conocer, en primera instancia, de todas las controversias locales (gobernador, diputados y ayuntamientos); en su caso, establecer la redistribución de competencias entre la Sala Superior, las salas regionales y los tribunales electorales locales, como quedó expuesto en el presente trabajo.

3. Para no dejar en estado de indefensión a los ciudadanos, por aplicación de leyes inconstitucionales, y de garantizar un sistema integral de justicia electoral, sería conveniente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuviera atribuciones de control constitucional en la materia por una posible reforma.

4. La contratación de publicidad en medios de comunicación social (televisión, radio, prensa, entre otros) debe ser exclusivamente por la autoridad electoral administrativa, a fin de que esté en posibilidad de que, previo a su difusión, emita un pronunciamiento sobre la viabilidad del contenido; la propuesta, además de revisar el contenido de

³³ No pasa inadvertido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver dos asuntos de inconstitucionalidad referentes al Distrito Federal y Morelos, consideró inconstitucionales las normas que permitían que los órganos de la autoridad administrativa electoral coadyuvaran en la organización de los procesos internos partidistas para seleccionar sus candidatos, por contravenir el principio de certeza, entre otras razones.

lo que se pretende difundir, permite que autoridades no vinculadas al ámbito electoral se pronuncien o veten su contenido, además de que está asociada con una mejor fiscalización.

5. Por vía legal, debe garantizarse que los participantes en una contienda electoral dispongan de tiempo y espacios de manera no remunerada, sobre todo en periodos electorales; o bien, por convenios que permitan eximir del pago, con el consecuente ahorro de recursos públicos.

6. Deben establecerse plazos razonables en las campañas, por lo que, al ser una variable que incide directamente en la fórmula que determina el financiamiento público otorgado a los entes políticos, es conveniente su reducción sustancial.

7. La organización de las elecciones federales y locales debe ser por conducto de los órganos correspondientes del Instituto Federal Electoral.

I LIOGRA ÍA

Armenta Ramírez, Petra, *Autonomía del Instituto Federal Electoral*. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, 2002.

Castellá Andreu, Josep Ma. *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública*, Cedecs. Barcelona, 2001.

Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2004.

— — *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2006.

Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Causales de nulidad electoral*. Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México 2006.

Entrena Cuesta, Ramón, y Abellán Matesanz, Isabel, *Derecho electoral*, Ariel, Barcelona 2000.

Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid 1993.

- Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, 1997.
- Gui Mori, Tomás, *Jurisprudencia constitucional íntegra 1981-2001*, Bosch, Barcelona 2002.
- Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM, México, 1994.
- Ollero, Andrés, *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*, 2ª ed., Madrid, 2005.
- Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*. 7ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2000.
- Polo Sabau, José Ramón, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002.
- Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos políticos en el sistema constitucional español*, Aranzadi, Navarra 2000.
- Tesis relevantes del Tribunal Constitucional Español.

D

- Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Editorial Unigraf, Madrid, 1992.
- Diccionario Electoral*, 3ª ed., UNAM, México, 2003.

C

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones Políticas de las treinta y dos entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Española.

L

- Legislación de los treinta y dos estados de la República Mexicana.