

LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN LA REFORMA QUE VIENE

*Armando I. Maitret Hernández**

SUMARIO: I. Preliminaria. II. La justicia para la protección de derechos político-electorales. III. Evolución de la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. IV. La reforma electoral que viene.

I RELI ARIA

En el marco de la convocatoria a la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, convocada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Gobierno del Estado de Tabasco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional, a quienes agradezco cumplidamente la generosa invitación que me formularon para participar en este importante evento y a todos ustedes la generosidad de escucharme, quiero hacer un breve recuento de lo que ha representado el actual modelo de

* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

justicia electoral, particularmente en lo que hace a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

A diez años de su instauración, el mecanismo constitucional para la defensa de ese tipo de derechos ha probado ser un mecanismo eficaz para el control, tanto de actos de autoridad como de los partidos políticos.

Sin embargo, como todas las instituciones que nos hemos dado los mexicanos, debemos cuidarla, fortalecerla y generar su desarrollo. Es por eso que deviene muy importante esta reunión, que se da además en forma oportuna, pues coincide con una discusión que está teniendo el poder revisor de la Constitución.

II LA JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES

La reforma electoral que actualmente se construye en el Congreso de la Unión (como reformador de la Constitución) sin duda alguna deberá abarcar la justicia electoral, particularmente por lo que hace al control concreto de la constitucionalidad de leyes electorales, pues una desafortunada interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), derivada de la resolución de contradicción de tesis 2/2000-PL,¹ creó una laguna en el sistema mexicano de protección de derechos fundamentales político-electorales, que se había diseñado en 1996,² deja sin protección alguna a los ciudadanos ante la aplicación de una ley inconstitucional, pues tampoco el juicio de amparo se ha considerado

-
- ¹ *Cfr.* tesis de jurisprudencia P./J.23/2002, publicada bajo el rubro "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, junio de 2002, p. 82.
 - ² Sobre el particular véase mi trabajo "Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México", *Revista de la Facultad de Derecho*, tomo LVI, número 245, enero-junio 2006, pp. 449-475.

viable para esos efectos, tal como lo ha resuelto reiteradamente el máximo tribunal del país.³

Además, la reforma deberá incorporar la vasta jurisprudencia electoral que hoy día rige la decisión de la mayor parte de los asuntos de que conocen los tribunales electorales. En efecto, a pesar de la pobreza regulativa de la ley procesal electoral, la interpretación e integración de la ley que ha hecho tanto el TEPJF, como los tribunales y salas electorales locales, pusieron la legislación electoral a la altura de las exigencias democráticas y de justicia electoral de nuestro país, y han hecho de la protección de los derechos fundamentales en materia político-electoral una constante. Sin embargo, es tiempo de que esa experiencia se recoja en la Constitución y en las respectivas leyes electorales.

En las líneas subsecuentes daremos cuenta de cómo se han protegido los derechos político-electorales de los ciudadanos, con una breve evaluación de lo hecho y de lo que en mi concepto falta por hacer en esa materia, pues con ello advertiremos un margen protector —creado normativamente—, pero ampliado de manera significativa con la jurisprudencia electoral.

III E OLUCI DE LA ROTECCI DE LOS DERECS OLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADA O

Los derechos subjetivos políticos —según Kelsen— son una autorización para influir en la construcción de la voluntad estatal, esto es, para participar directa o indirectamente en la producción del orden jurídico.⁴ En ese sentido, los derechos políticos se confieren a los ciu-

³ La SCJN, en sus sesiones del cuatro y seis de septiembre de este año, discutió la solicitud de modificar la jurisprudencia de ese órgano, derivada de la resolución de contradicción de tesis 2/2000-PL, y en la sesión del once del mismo mes aprobó la procedencia, y estaremos a la espera de qué se resuelve primero, si el Constituyente explicita aún más una atribución que desde 1996 le dio al TEPJF o la Corte reconoce el error interpretativo que cometió.

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto Vernengo, 10a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 150.

dadanos, como la prerrogativa de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o por conducto de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos, y de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.⁵

No obstante que la Constitución prevé ese tipo de derechos y la correspondiente obligación para las autoridades de no vulnerarlos, no todo el tiempo se encontraron protegidos a través de un mecanismo de defensa constitucional o legal.

En efecto, a pesar de que los derechos políticos son de naturaleza fundamental por estar otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos como derechos humanos por los instrumentos internacionales,⁶ por muchos años no gozaron de una efectiva tutela judicial, debido a una supuesta incompetencia de los jueces federales para conocer de violaciones a ese tipo de derechos, en razón de que no se les concebía como garantías individuales.

Desde la instauración del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia conoció de diversos juicios en materia político-electoral.⁷ No obstante, a finales del siglo XIX se dio un debate judicial y doctrinal sobre si los derechos político-electorales debieran ser o no considerados como garantías individuales. En dicha discusión participaron José María Iglesias, defensor del principio de la supremacía constitucional y de la incompetencia de origen, e Ignacio L. Vallarta que sostuvo la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judi-

⁵ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 44.

⁶ Artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷ Véase al respecto la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. III, 1873, pp. 758-766.

cial Federal. Esta última tesis fue adoptada no sólo por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que se incorporó en la Ley de Amparo de 1936, además de que cuenta, aún en la actualidad, con una férrea defensa doctrinal.⁸

En ese sentido, para la Suprema Corte de 1920 era muy claro que las cuestiones jurídicas en materia electoral no se referían a garantías individuales, por lo que el amparo resultaba improcedente. Dicha tesis se convirtió, en lo sucesivo, en el argumento más constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral,⁹ no obstante que con posterioridad se matizó el criterio al establecerse la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que, junto con violaciones a derechos políticos, se encontraran transgredidas algunas de las garantías individuales,¹⁰ o en aquellos casos en que la remoción de un cargo de elección popular hubiere sido realizada sin satisfacer el procedimiento respectivo o cuando la Constitución o la ley no concedan la facultad para realizar tal remoción.¹¹

8 “...Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición *sine qua non*, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ello...” Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 451-452.

9 Véase tesis publicada bajo el rubro “DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA”, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo VI, materia común, tesis 160, p. 131.

10 Véase tesis publicada bajo el rubro “DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, cit., tesis 159, p. 131.

11 *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo L, p. 1769.

Sin dejar de reconocer los incipientes, pero significativos esfuerzos que trajeron consigo la reforma electoral de 1977, así como la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (1987) y el Tribunal Federal Electoral (1990 y 1993), no es sino hasta la reforma constitucional de 1996 que se instaura un juicio para que un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, conociera de actos de las autoridades electorales que violen o restrinjan los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Desde entonces, percibo que en forma constante el TEPJF y en sus respectivas jurisdicciones los tribunales y salas electorales locales, han protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, puesto que en sus interpretaciones han favoreciendo aquellas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos. A través del juicio para la protección de los derechos político electorales (JDC), se ha dado cauce a muy diversas exigencias de los ciudadanos, desde las relativas a la entrega de la credencial para votar con fotografía, hasta solicitudes muy complejas de acceso a la información pública, sin dejar a un lado todos los temas que se puedan imaginar al interior de los partidos políticos.

No es casual que de la totalidad de medios de impugnación resueltos por el TEPJF de 1996 al 10 de septiembre de este año (23,608), el 70.70% (16,692) sean JDC, lo que demuestra, en mi concepto, la amplia confianza de los ciudadanos en las bondades de ese juicio, pero también percibo abusos, pues en no pocos casos el juicio se convirtió en un mero mecanismo de presión para conseguir una negociación política y obtener así una pretensión de la misma índole.

Las líneas jurisprudenciales del TEPJF respecto de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se pueden analizar desde diversas perspectivas, pero en todas, aun cuando ha habido resistencias y zigzagueos propios de la construcción o consolidación de criterios, se ha sobrepuesto una constante interpretación que tiende a potenciar el ejercicio pleno de esos derechos.

L
S

S

En esta primera línea jurisprudencial se aprecia que el JDC permitió ampliar la esfera de competencia del TEPJF para conocer de cualquier tipo de situaciones inéditas en los procesos democráticos en los que intervienen los ciudadanos, lo cual fue ampliando también la esfera de protección de esos derechos. Algunos asuntos que ubicamos en este apartado son los siguientes.

Miembros de comunidades indígenas. Antes del reconocimiento que de los sistemas tradicionales de elecciones se hicieran en la reforma al artículo 2° de la Constitución federal, el TEPJF había conferido legitimación a cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres.¹²

Sin embargo, el TEPJF dejó muy claro que, para que se reconozca validez a los comicios para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, pues dicho reconocimiento en manera alguna podría implicar convalidar situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado, particularmente a las mujeres indígenas.¹³

Candidatos independientes. Se ha reconocido legitimación a los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidistas en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido,

¹² Véanse las sentencias recaídas en los expedientes SUP-JRC-152/99 y SUP-JDC-037/99, aprobadas el 11 de noviembre de 1999 y el 10 de febrero de 2000, respectivamente.

¹³ Véase la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-013/2002, aprobada el 5 de junio de 2000.

para impugnar las resoluciones electorales no sólo por razones de elegibilidad sino también los resultados correspondientes.¹⁴

En los dos casos señalados con anterioridad, cobra relevancia el derecho de impugnación para cuestionar los resultados electorales a través del JDC, pues la justificación que en ambos supuestos se encuentra en que no participan los partidos políticos en la postulación de candidatos.

Sin embargo, el TEPJF ha sido muy enfático —no obstante la votación tan dividida—¹⁵ que la regulación de ese tipo de candidaturas es tarea del legislador, de manera tal que si no la prevén, no es posible conferir el registro a los solicitantes.

Derecho a la información. El JDC se ha considerado procedente también en aquellos casos de presunta violación a derechos político-electorales, en relación con otros derechos fundamentales cuando se encuentren estrechamente vinculados, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas.

Un asunto muy conocido¹⁶ fue el de los Estatutos del PVEM, que tuvo su origen a mediados de julio de 2001, esto es, antes de que

¹⁴ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-007/2002, aprobada el 13 de enero de 2002.

¹⁵ No debemos olvidar que los magistrados que integraron la primera generación de la Sala Superior, negaron el registro de las llamadas candidaturas independientes cuando la ley no las preveía. En efecto, al resolver el SUP-JDC-037/2001 en la sesión del 25 de octubre de 2001, dos magistrados consideraron que existía monopolio constitucional de los partidos políticos para postular candidatos, en tanto que otros cinco magistrados consideraron que dicho monopolio no existe desde la Constitución, pues para dos de éstos aunque una ley que lo previera era inconstitucional al no prever candidaturas independientes, era una laguna legal que no podía suplir el juez, ya que debía hacerse compatible ese tipo de participación con el resto de reglas y principios electorales, mientras que para el resto de tres magistrados, era constitucional que el legislador otorgara el monopolio o permitiera las candidaturas independientes, toda vez que a las legislaturas corresponde establecer las calidades que deben reunir los ciudadanos para ser votados a los cargos de elección popular.

¹⁶ Un análisis más amplio de los asuntos en los que se ha potenciado el derecho a la información en materia electoral, véase mi trabajo “Transparencia y elecciones”, *Memorias del Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007 [en prensa].

entrara en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuando un ciudadano militante del PVEM solicitó información al Instituto Federal Electoral, respecto de quiénes eran los órganos directivos nacionales y estatales de su partido político que se encontraban registrados ante la autoridad electoral, así como los documentos que acreditaban el legal procedimiento del nombramiento de los mismos. Ante la negativa de acceso a la información, el ciudadano promovió un juicio ante la Sala Superior del TEPJF.

Dicho órgano jurisdiccional, a la falta de regulación específica, realizó una aplicación directa del artículo 6° de la Constitución federal y consideró que los registros a cargo del IFE relativos a los documentos básicos y cuadros de dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos de elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios en general, en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva a cabo un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial.¹⁷ En este caso, el acceso a la información fue el detonante para que se iniciara un proceso de democratización de dicho partido político (nuevos estatutos y elección de todas sus dirigencias). Ahora falta que el legislador haga su tarea y coloque a los partidos políticos como sujetos obligados por la Ley de Transparencia.

Federalismo judicial electoral. Existe una tendencia interpretativa de la normativa electoral de las diversas entidades federativas, que permita la existencia de medios de impugnación ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, de manera que no sólo sea la instancia federal la que tutele tales derechos, sino

¹⁷ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-117/2001, resuelto el 30 de enero de 2002. Dichos criterios fueron reiterados, posteriormente, al resolverse los expedientes SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal,¹⁸ lo cual ha permitido que las legislaturas de los Estados establecieran legalmente esos mecanismos.

L

Protección indirecta. En un primer momento, la protección de los derechos político-electorales en contra de los actos de los partidos políticos se dio mediante el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales, es decir, revisando el acto de autoridad, se analizaba de manera indirecta la actuación partidista, ya fuera en la selección de candidatos o de dirigentes.

En esta primera etapa, se puede visualizar con claridad que el TEPJF consideró procedente el juicio contra el registro de candidatos hecho por la autoridad electoral, bajo la óptica de que si se demostraba que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad debía revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.

Asimismo, para dar efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos y garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna, la SS consideró que era obligación de la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, antes de hacer el registro correspondiente, verificar que el partido político interesado se haya ajustado al procedimiento establecido en normativa interna en la elección correspondiente, con lo cual, a través de la revisión del acto de autoridad se analizaba la regularidad de la actuación partidista.

¹⁸ Véanse las sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el 16 de agosto de 2002 y el 12 de marzo de 2003, respectivamente.

Dentro de los casos más destacados se encuentra el de la modificación de la lista de senadores de representación proporcional del PRD en el 2000 (caso Pablo Gómez) y de la revocación de todos los órganos directivos del PVEM, con motivo de la declaración de inconstitucionalidad de sus estatutos. Como se recordará, ello generó muchas y fuertes reacciones en contra de la actuación del Tribunal Electoral, que inclusive provocaron iniciativas de reforma para acotar las facultades jurisdiccionales del TEPJF, qué bueno que el dictamen de reforma constitucional aprobada esta semana en el Senado, reconoce esa jurisdicción sobre la democracia partidaria.

No obstante el carácter proteccionista de esa época, la revisión de la actuación partidaria se llevaba a cabo sólo mediante el análisis del acto de autoridad, pues el TEPJF tenía un criterio jurisprudencial en el que sostenía que **el JDC era improcedente para impugnar actos de los partidos políticos**, lo que desde luego dejaba fuera del control jurisdiccional muchos actos que vulneraban o restringían los derechos político-electorales de los ciudadanos; así se desecharon in finidad de asuntos.

Etapa de transición hacia la protección plena. Ante la reiteración de asuntos, en los que se planteaban violaciones por parte de los órganos de los partidos políticos, particularmente por la suspensión de derechos o la expulsión de los militantes, uno de los magistrados del TEPJF introdujo en un voto particular su sentir sobre el tema, considerando que los quejosos no sólo querían una sanción al partido por incumplir la ley, sino la restitución a sus derechos y que en ese sentido, el JDC era la vía constitucionalmente prevista para esos efectos.

Sin embargo, la mayoría de los magistrados sostuvo que el procedimiento administrativo sancionador electoral podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados. Con posterioridad se abandonó este criterio y se asumió, esencialmente, el del voto particular, en el sentido de que el procedimiento administrativo sancionador se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la comisión de una infracción y, en su caso,

imponer la sanción correspondiente¹⁹ y el JDC podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado de determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado, a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

Protección plena contra actos de los partidos políticos. Con posterioridad,²⁰ la mayoría de la Sala Superior, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación, con una interpretación conforme con la Constitución federal, estimó que los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que desde entonces, mediante norma jurisprudencial el juicio es procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, con lo que se interrumpió la jurisprudencia anterior y originó la nueva, bajo el rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, que hoy día no se pone en tela de juicio y se recoge cada vez más en las diversas legislaciones como ya se señaló.

No obstante, el TEPJF también fue cuidadoso con el derecho de autorregulación de los partidos políticos, por lo que derivado de la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, dicho tribunal estableció que antes de acudir a una instancia

¹⁹ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2000, resuelta el 30 de enero de 2001.

²⁰ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-084/2003, resuelta el 28 de marzo de 2003.

administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, el afiliado presuntamente afectado debiera agotar las instancias internas partidarias, pero ante la diversidad de medios de defensa existentes y las pocas garantías orgánicas y procesales que al interior de los partidos se tienen, ha hecho que los ciudadanos traten de justificar siempre el llamado *per saltum* y accedan directamente a la jurisdicción del Estado, lo cual ha llevado a sufrir y padecer a muchos de mis compañeros y amigos secretarios de la Sala Superior aquí presentes, pues las cargas de trabajo son más que intensas.

L S S

Advierto que la actual línea jurisprudencial para la protección de derechos político electorales, es claramente garantista y tiende a incrementarse, pues una nueva integración de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia ha traído consigo otras visiones, ideas nuevas y frescas que sin duda harán crecer la justicia electoral. Una muestra de ello son los siguientes casos.

*Caso Dante Delgado.*²¹ En cuanto a los alcances del derecho a ser votado, que se planteó a través del reclamo de un grupo de ciudadanos senadores de la República, quienes consideraban que debía protegerse su derecho a formar parte de las juntas directivas de las comisiones de la Cámara de Senadores. En dicho caso, hubo una votación dividida, pues una corriente consideró improcedente la acción y, dentro de las que votaron por la resolución de fondo, algunos consideraron que la protección del derecho a ser votado tenía límites y que la designación de los miembros de las juntas directivas incidía sólo en el ámbito parlamentario administrativo. Finalmente, una tercera posición estimó que el indicado derecho político electoral debía interpretarse en sentido amplio, que comprende el derecho a ejercer el cargo con todos los derechos que la ley prevé.

²¹ Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-1711/2006, resuelto el 7 de diciembre de 2006.

Como se ve, ya hay una posición que advierte que la materia electoral puede abarcar los derechos inherentes al ejercicio del cargo público, lo que llevaría a conocer de controversias suscitadas entre los miembros de una legislatura y los órganos directivos de la misma, situación que no debiera descartarse como una posibilidad de la ampliación en la esfera de competencia de los tribunales electorales del país, que bien pudiera recoger la reforma electoral que viene.

*Caso del Reglamento del Consejo Político Nacional del PRI.*²² Si bien ya existía un precedente similar, se consolida el criterio para dar legitimación a ciudadanos en lo individual para impugnar las reformas a la normativa interna de un partido político, pues incluso la decisión de la Sala Superior en el caso del Reglamento del Consejo Político Nacional del PRI, dejó sin efectos la reforma reglamentaria impugnada.

*Inconstitucionalidad de los estatutos del PAN.*²³ Asimismo, la Sala Superior declaró inconstitucional el artículo 94, primer párrafo, de los Estatutos del Partido Acción Nacional y, como consecuencia, dejar insubsistente la remoción y sustitución del Comité Directivo de ese partido en Baja California, con lo que consolidó sus atribuciones para expulsar del sistema normativo partidario normas contrarias a la Constitución.

*Interpretación del artículo 38, fracción II, de la Constitución federal.*²⁴ La Sala Superior concedió la expedición de la credencial para votar con fotografía a un ciudadano solicitante en el Estado de Puebla, por considerar que mientras una persona no sea condenada por sentencia ejecutoria que le prive de la libertad, goza de la presunción de inocencia y, por tanto, no se le pueden suspender sus derechos político-electorales automáticamente con que se le dicte un auto de formal prisión si el

²² Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-9/2007, resuelto el 14 de febrero de 2007.

²³ Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-1728/2006, resuelto el 28 de febrero de 2007.

²⁴ Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-85/2007, resuelto el 20 de junio de 2007.

mismo no tiene por efecto que se le prive de su libertad, criterio que se aparta de una interpretación literal que hasta ese entonces imperaba recogida en una tesis de la propia Sala Superior.

*Caso de las boletas.*²⁵ Mediante el JDC, la Sala Superior conoció de una solicitud de acceso físico a las boletas de la elección presidencial de 2006, considerando que si bien las boletas usadas en la elección eran documentos públicos, acorde con el diseño legal que nos rige, no eran de acceso físico libre, sino que se encuentra restringido. Efectivamente, la sentencia estableció que el acceso físico a las boletas electorales está restringido, sin que ello signifique limitación al conocimiento de su contenido o resultado, puesto que se trata de documentación básica, prevista en la ley de la materia para una función determinada que encuentra en la jornada electoral su máxima justificación, hasta que los resultados de la votación sean consignados en las actas, y a partir de entonces las actas se convierten en la referencia perdurable de la expresión de la voluntad popular de la elección. Lo jurídicamente relevante del caso fue el acceso a la jurisdicción especializada, para revisar cuestiones relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública electoral, lo cual me parece pertinente que sea así.

Aplicación de tratados internacionales. En un asunto muy reciente la Sala Superior revocó la sentencia impugnada y ordenó el registro de un candidato a gobernador del Estado de Baja California, pues consideró que la interpretación de la Constitución local a la luz de los tratados internacionales era control de la legalidad, y estimó que la restricción prevista en la normativa electoral local para ser postulado —consistente en que no podía ser candidato una persona durante el periodo para el que fue electo— era una prohibición desproporcionada, innecesaria y no idónea para obtener el fin perseguido, por lo que debía estarse a una interpretación que lograra la mayor libertad posible en el ejercicio de los derechos fundamentales.

²⁵ Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados, resuelto el 25 de abril de 2007.

Acceso a la justicia para impugnar resultados electorales. Hace dos días, por mayoría de votos, la Sala Superior confirmó tres asuntos en los que se impugnaban sendas sentencias del TEDF, relativas a la posibilidad de que los ciudadanos impugnen los resultados de una elección interna en un partido político, cuando la normativa vigente sólo autoriza a las planillas o candidatos que participaron. Me parece que lo relevante de la discusión es la alerta que debemos tener, en cuanto a que el diseño actual de justicia electoral no permite que los ciudadanos cuestionen resultados electorales, pues sólo los partidos a través de sus representantes o los candidatos en situaciones limitadas lo pueden hacer, lo que deja reducido el papel del ciudadano a la participación con su voto en la jornada electoral. Creo que la reforma que viene podría incluir, al menos, la posibilidad de que en los medios de impugnación, los ciudadanos puedan acudir como coadyuvantes, pues lo que está en juego es su voto.

I LA RE OR A ELECTORAL UE IE E

Según el dictamen analizado esta semana en el poder revisor de la Constitución, el constituyente permanente ha optado por el control concentrado de la constitucionalidad, depositado en órganos del PJJF, pues en el mismo se explicitan atribuciones para que todas las salas del TEPJF puedan realizar esa función a través del análisis de actos concretos de aplicación de leyes electorales. No era el único modelo, pues pudo haber optado por el establecimiento de un control difuso de la constitucionalidad,²⁶ que por la alta especialidad de los jueces electo-

²⁶ Lo que haría cobrar fuerza a la justicia electoral que imparten los tribunales electorales locales y los medios de defensa locales ya no serían meros trámites que hay que agotar antes de acudir a la justicia federal, que se constituyen en muchos casos en decisiones terminales, manteniendo el conflicto electoral en la esfera local, sin perturbar de manera innecesaria, en muchos casos, el ámbito político nacional.

rales locales, pudiera haber servido de modelo para que en un futuro la justicia mexicana en general adoptara ese tipo de control.

Los tribunales y salas electorales de las entidades federativas, de aprobarse en sus términos la reforma, mantendremos el control de la legalidad de los actos y resoluciones electorales. No obstante, ya se nos han dado señales muy claras por la Sala Superior, en cuanto a la interpretación y aplicación de tratados internacionales, lo cual nos abre nuevos caminos para, sin apartarnos del control de la legalidad, podamos potenciar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando haya normas que su literalidad conlleve a restricciones.

Con la reforma constitucional y legal que se viene, se vislumbra un panorama que liberará de cargas a la Sala Superior, pues en lo que hace al JDC las salas regionales conocerían, en última instancia, de los juicios en los que se violen los derechos de votar y ser votado en los comicios de ayuntamientos y diputados en las entidades federativas sobre las cuales ejerzan jurisdicción, así como de los relativos a actos partidarios relacionados con los procesos internos de selección de dirigentes estatales o candidatos a los ayuntamientos y diputaciones; en tanto que todo lo que tenga que ver con dirigencias nacionales, candidatos a gobernador o jefe de gobierno o diputados y senadores de representación proporcional, la Sala Superior. Creo que en esta materia, la ley deberá hacerse cargo de otros aspectos, como los siguientes:

- a) Otorgar competencia para conocer de conflictos entre órganos de los partidos políticos, lo cual supone revisar los requisitos de procedencia del JDC, particularmente los relativos a legitimación e interés jurídico.
- b) Deberán revisarse los efectos del JDC, para prever explícitamente en la ley que, en última instancia y como medida extraordinaria, la restitución de un derecho político electoral vulnerado sólo se logrará mediante la anulación de un proceso interno de algún partido político.
- c) Como la justicia electoral será de nueva cuenta integral, se debe prever la posibilidad de que los tribunales electorales locales soliciten la modificación de la jurisprudencia del TEPJF.

- d) Como será obligatorio, por disposición constitucional, el agotamiento de los medios de defensa establecidos en la normativa de los partidos antes de acudir a la jurisdicción del Estado, en la ley reglamentaria deberán prever garantías mínimas —orgánicas y procesales— de acceso a esa justicia partidaria, tales como la profesionalización de los órganos y autonomía respecto de la dirigencia partidaria, así como el establecimiento de reglas procesales generales comunes u homogéneas a todos los institutos políticos.

Finalmente, en forma muy respetuosa, quiero señalar que la jurisprudencia que emite la Sala Superior, tratándose de la interpretación de los derechos fundamentales político-electorales, resulta no sólo vinculante para los tribunales electorales de las entidades federativas, sino en muchos casos aleccionadora. Por ello creo indispensable que no sólo por razones de coherencia en las líneas jurisprudenciales del mismo tribunal, sino por seguridad jurídica para los ciudadanos, es necesario que cuando haya un cambio de criterio se siga el procedimiento formal de la interrupción de la jurisprudencia, se externen las razones que sustentan el cambio y se haga la publicidad debida, lo cual nos ayudará a todos, pues sin soslayar que los tribunales y salas electorales de las entidades federativas tenemos plenitud de jurisdicción y poder de decisión en términos de las leyes que nos rigen, ninguno desconoce la fuerza orientadora y vinculante de los precedentes de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.