

LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL DÍALOGO ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PODER LEGISLATIVO

*Armando Olán Niño**

SUMARIO: I. Preámbulo. II. La jurisprudencia electoral. *La solución del conflicto político y la institucionalización de la justicia electoral.* III. La reforma electoral. *Diálogo entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Constituyente Permanente.* IV. Eficacia de la jurisprudencia. *La validez jurídica de la obligatoriedad.* V. El caso de las candidaturas ciudadanas. *La reforma que no fue.*

I RE ULO

Cuando recibí la invitación para participar en la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales a celebrarse en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, los días 13 al 15 de septiembre de este año, tuve dos profundos motivos de entusiasmo: el primero, muy personal, es que el encuentro tendría verificativo en mi ciudad, y me otorgaba una maravillosa oportunidad de visitar mi tierra; el segundo fue que precisamente en las fechas de la invitación se estaba concretando en el Congreso Federal mexicano una profunda reforma electoral que, sin

* Consultor Jurídico del Senado de la República.

duda afecta, esperamos que para bien, el sistema de justicia electoral mexicano.

Me corresponde intervenir en la Mesa 10 de ese encuentro, que está dedicada al tema de la jurisprudencia electoral; en ella ofrecerán sus puntos de vista y reflexiones verdaderos expertos en la materia, con los que humildemente tengo el honor de compartir espacio, experiencia e inquietudes. Me refiero al magistrado Pedro Esteban Penagos López, a la diputada Silvia Oliva Fragoso y al magistrado Ángel Zarazúa Martínez. Expreso sinceramente mi gratitud por permitirme compartir con ustedes la celebración de los primeros 20 años de la justicia electoral en México.

II LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO POLÍTICO LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

En esta mesa hemos escuchado cátedras extraordinarias sobre las características jurídicas y la importancia de la actividad jurisdiccional en materia electoral y sobre la formación de los criterios jurisprudenciales. El magistrado Penagos ha sido claro y preciso en su ponencia y ya que contamos en el auditorio con juzgadores profesionales en el ámbito electoral, que día a día contribuyen a la construcción de criterios jurisprudenciales, me parece que no se esperará de mí, un simple aficionado en la materia, que supere la claridad y profundidad de los maestros; igualmente, imagino que será poco útil esta intervención si la dedico a bordar sobre lo ampliamente expuesto.

Por lo tanto, creo que lo oportuno es comentar con ustedes la experiencia que desde la Consultoría Jurídica del Senado de la República he vivido en la construcción de la reforma constitucional en materia electoral que, habiendo sido aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, está en ciernes de ser texto constitucional si así lo deciden la mayoría de los Congresos locales en su carácter de parte del Constituyente Permanente.

En primer lugar, una premisa metodológica fundamental: la teoría de la división de poderes, que desde nuestros orígenes como República forma parte de la definición del Estado mexicano, deja en manos del Poder Judicial la individualización de la norma jurídica para la solución de casos concretos. Por ello, el Poder Judicial tiene la enorme responsabilidad de resolver los conflictos que de manera natural surgen en el entorno social.

Sin embargo, en tratándose de la especialidad electoral, es evidente que el Poder Judicial de la Federación tiene que vérselas con el conflicto por excelencia, es decir, con el conflicto por la conquista del poder político.

Si en todos los ámbitos de la vida en sociedad, resolver conflictos requiere de un altísimo grado de solidez institucional y de confianza ciudadana, en la materia electoral, esto es requisito *sine qua non*. Por ello, arribar a la celebración del vigésimo aniversario de justicia electoral en México debe ser motivo de orgullo para todos los mexicanos, pues a pesar de algunas resistencias hemos logrado —han logrado los juzgadores electorales, debería decir, para actuar con justicia— contar con un sistema que a lo largo de estos veinte años ha resuelto todos los conflictos que tuvo en sus manos sin desbordamientos de ánimos, sin crisis sociales o brotes de violencia. Sin duda, en este rubro podemos afirmar que hemos logrado la consolidación de nuestro sistema democrático de impartición de justicia electoral.

Los partidos políticos, los candidatos a cargos de elección popular que han llevado sus casos hasta el Tribunal Electoral y la ciudadanía, tienen su grado de responsabilidad en esta conquista, pero sin ningún regateo afirmo que los principales responsables han sido los juzgadores electorales, quienes frente a un rígido esquema normativo han sabido privilegiar los alcances últimos de los principios constitucionales del derecho electoral y, en última instancia, han defendido con probada imparcialidad la vocación de justicia de nuestro Poder Judicial.

III LA RE OR A ELECTORAL DI LOGO E TRE EL TRI U AL ELECTORAL DEL ODER JUDICIAL DE LA EDERACI EL CO STITU E TE ER A E TE

Para preparar estas líneas tuve a la vista un texto del magistrado J. Jesús Orozco Henríquez titulado *Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal*¹ en el que se hace un interesantísimo recuento de diversas jurisprudencias del Tribunal Electoral que demandan adecuaciones al marco jurídico de la competencia democrática en México.

Es evidente que, siendo los partidos políticos, ya sea directa o indirectamente, unos de los destinatarios principales de las resoluciones del Tribunal Electoral, sus integrantes en el Poder Legislativo estarán al tanto del actuar de ese órgano judicial.

Es claro que esto no causa mayor sorpresa, me parece que sí resalta el hecho de que los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión han coincidido plenamente en las argumentaciones técnicas y jurídicas del Tribunal Electoral y han decidido realizar las reformas constitucionales que ese órgano ha considerado como necesarias.

Desde mi punto de vista, estamos ante una de las mejores noticias de la evolución y consolidación democrática de México. El diálogo institucional entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial (a través del ejercicio de la potestad de crear jurisprudencia obligatoria) perfila la inauguración de una herramienta para el entendimiento y la colaboración entre poderes que pueda ofrecer al pueblo de México un derecho electoral que garantice la certeza jurídica en los procesos de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Para ilustrar la importancia de esta circunstancia de relación entre poderes basta observar las dificultades y la ausencia de herramientas institucionales para que un diálogo de esa naturaleza se establezca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

¹ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultable en www.juridicas.unam.mx

Así pues, la jurisprudencia electoral, más allá de sus fines y utilidades instrumentales, se ha convertido en una pieza clave para fomentar el diálogo y la reflexión entre poderes en torno a los temas electorales. Éste, a mi juicio, es un motivo mayor para celebrar con júbilo los primeros veinte años de justicia electoral en México.

I E ICACIA DE LA JURIS RUDE CIA LA ALIDEZ JURÍDICA DE LA O LIGATORIEDAD

Llama la atención la cautela con que el magistrado J. Jesús Orozco Henríquez plantea la necesidad de abordar el tema de la posibilidad de que algunos de los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, sean ponderados para una posible reforma constitucional. A mi juicio, su preocupación y cautela son comprensibles, porque la propuesta pareciera restar efectividad al derecho obligatorio que se deriva de una jurisprudencia; me tomo el atrevimiento de transcribirlo para aclarar esta inquietud:

El objeto de este trabajo es identificar algunas cuestiones electorales respecto de las cuales cabría ponderar su reforma constitucional y/o legal, teniendo como base la Jurisprudencia establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como resultado de la resolución jurisdiccional de las diversas controversias surgidas a partir de la llamada 'reforma electoral definitiva' de 1996.

Aún cuando cabría estimar que esta última sigue ofreciendo un marco razonable para garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, así como para la impartición de justicia electoral completa y efectiva, a poco más de diez años de haberse promulgado y con el objeto de avanzar en la consolidación de nuestra democracia electoral, es pertinente evaluar la idoneidad del régimen constitucional y legal en vigor, así como de los criterios jurisprudenciales tanto de carácter interpretativo como integrador del respectivo marco normativo general, emanados de los órganos jurisdiccionales límite con competencia electoral.

En estricto sentido, si la base del debate son los criterios jurisprudenciales, **pareciera no requerirse de reforma constitucional o legal alguna**. En primer lugar, porque si algún criterio se estima inadecuado bastaría propiciar que los nuevos integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral establezcan uno nuevo idóneo, o que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hicieran lo propio, previa exposición de las razones que justifiquen su interrupción, en beneficio de la previsibilidad y seguridad jurídica.

Así mismo debe tenerse presente la plena validez y fuerza normativa y vinculatoria de la Jurisprudencia establecida por la Sala Superior, máxime en el derecho electoral federal mexicano, en tanto que atinadamente el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que la misma es obligatoria no solo para los órganos jurisdiccionales inferiores sino, a diferencia de otras materias, también para el Instituto Federal Electoral y las correspondientes autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales de las entidades federativas (según el ámbito espacial de validez de la normativa que se interpreta o integra), en beneficio de la igualdad ante la ley y su eficacia.

Por tanto, si se considera idóneo cierto criterio jurisprudencial, en principio, resultaría IRRELEVANTE promover alguna reforma pues, el mismo ya forma parte del orden jurídico electoral mexicano; además, debe superarse la tendencia a privilegiar los procedimientos de reforma legislativa ante las transformaciones políticas, económicas y sociales de nuestro país, desdeñando la función esencial de la jurisprudencia y propiciando la llamada 'inflación legislativa' e, incluso, constitucional, como ocurre en la mayoría de los sistemas de tradición romano-germánica como el nuestro y, en general, a diferencia de los pertenecientes a la familia del common law,...

No obstante lo anterior, la especificidad del derecho electoral que regula el acceso al poder público y los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad y objetividad, entre otros, que lo orientan, así como la importancia de contar con reglas claras para el óptimo funcionamiento de una democracia y en acatamiento de los principios de seguridad y certeza, hacen recomendable que se sometan al procedimiento de reforma constitucional y/o legis-

lativa determinados criterios jurisprudenciales de gran trascendencia que se han establecido en los recientes diez años, con el objeto de que los órganos constitucionales representativos de origen democrático competentes evalúen su pertinencia y determinen su convalidación o corrección previa discusión pública con todos los interesados...²

En el momento en que fue realizada la propuesta del maestro Orozco justificaba plenamente alguna preocupación, porque las conclusiones elevadas al rango jurisprudencial pudieran ser afectadas en su eficacia si eran sometidas a un procedimiento de elaboración constitucional o legal. En ese contexto, se comprende su preocupación por una posible desvalorización de la eficacia normativa de la jurisprudencia. Con la ventaja de escribir a “toro pasado” puedo afirmar que las renuencias del maestro Orozco eran injustificadas, porque desde el interior del Poder Legislativo nunca estuvo a debate el alcance obligatorio de la jurisprudencia electoral ni de sus procedimientos de creación o suspensión.

Por el contrario, soy testigo de la importancia que los legisladores federales dieron a las conclusiones jurídicas del Tribunal Electoral y, en coincidencia con la propuesta del maestro Orozco, cómo privilegiaron la seguridad y la certeza al momento de utilizar como materia prima la jurisprudencia electoral para producir reformas constitucionales.

EL CASO DE LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS LA REFORMA ELECTORAL

Me parece que el mejor ejemplo para ilustrar la dinámica de diálogo entre los poderes Legislativo y Judicial, específicamente en materia electoral, fue la pretendida reforma al artículo 41 constitucional, para evitar la posibilidad de candidaturas ciudadanas, es decir, la de aquellos candidatos que no fueran postulados por algún partido político.

Éste fue uno de los temas en los que el debate al interior del Legislativo, e incluso con amplios sectores de la opinión pública, se estaba

² Todos los énfasis son nuestros.

tornando más álgido y, desde mi punto de vista, un tema de mucho mayor calado que la sustitución de consejeros electorales por la ruta que tomaba nuestra democracia.

El dictamen que fue sometido a primera lectura en la Cámara de Senadores incluía el llamado “monopolio de los partidos”. Fue hasta que las comisiones dictaminadoras hicieron una reserva sobre el particular cuando en la votación en lo particular se eliminó el texto propuesto originalmente, mismo que dotaba a los partidos de una facultad exclusiva para postular candidatos a cargos de elección popular.

Fue fundamental para esta decisión del Senado de la República (mismo que fue ratificado por la Cámara de Diputados) la existencia de estas dos tesis relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- A) CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN, Y
- B) CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES.³

A mi entender, este es el mejor ejemplo, no el único, desde luego, de lo que describo como una nueva relación entre poderes federales. Sin duda, es deseable que este ejemplo cunda en las relaciones entre órganos de gobierno de todos los niveles, pues estoy convencido de que sólo así será posible que nuestras instituciones democráticas produzcan mejores bienes públicos para el pueblo de México y, a fin de cuentas, logremos construir la democracia socialmente efectiva que demandan nuestras carencias y retos.

³ Ambas son consultables en *Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997–2005, Compilación Oficial*, México, TEPJF, 2005, volumen Tesis relevantes pp. 519, 387–389, 394 y 395.