

# RELATORÍA

# RELATORÍA

ESA

La mesa inaugural de la Reunión Nacional de Jueces Electorales tuvo, como motivo de reflexión, *El control de la constitucionalidad y de la legalidad en la vida interna de los partidos políticos*, a partir de la conferencia del Magistrado Manuel González Oropeza, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como la participación de los Magistrados Javier David Garfias Sitges de Querétaro, Javier Garza y Garza de Nuevo León y el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, doctor Isidro Cisneros.

El Magistrado Manuel González Oropeza destacó, como uno de los hechos más relevantes para la democracia mexicana en los últimos veinte años, la protección judicial que actualmente disfrutan los derechos políticos.

A partir de tal consideración, hizo mención de la madurez alcanzada por la materia electoral, lo que se manifiesta en las distintas iniciativas de ley que enfatizan la necesidad de particularizar determinadas áreas mediante la disgregación de diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en específico la reciente propuesta para la formulación de una Ley Federal de Partidos Políticos.

De la misma manera, señaló que la jurisprudencia de los tribunales electorales puede transformarse en una guía para que el legislador la estudie con detenimiento; e incluso, para que más adelante se considere otorgar a los Tribunales electorales la facultad para presentar iniciativas de leyes electorales o proponer reformas a las mismas.

El tema central de la disertación fueron las notas que habrán de caracterizar a la democracia en el siglo XXI y que se identifican fundamentalmente con la existencia de procedimientos de dicho talante en la vida interna de los partidos políticos.

Así, éstos constituyen un verdadero poder político que debe estar sujeto a los mismos controles constitucionales que cualquier institución pública; al tiempo que en su organización interna deben preservar la división de poderes, las características del esquema federal mexicano y sujetar su normativa interna al control legal y constitucional, el cual se encuentra encomendado a los Tribunales electorales.

En ese orden de ideas, el juicio para la protección de los derechos político-electorales tiene la vocación de situar como actor fundamental al militante, principal aliado de los órganos jurisdiccionales en lo que hace al control de la legalidad y constitucionalidad al interior de los partidos políticos.

Finalmente, a modo de conclusión, el Magistrado González Oropeza manifestó que, aún cuando en estos veinte años se ha avanzado en la justicia electoral, todavía existen muchos retos, siendo en la actualidad la “última frontera” por trascender, la democracia interna de los partidos políticos.

A partir de estas premisas, en la mesa de trabajo, el Magistrado Javier David Garfias Sitges, manifestó que ciertos temas, como la discusión de candidaturas independientes, se han impulsado a través de diversos medios de impugnación en la materia electoral y acciones de inconstitucionalidad; de donde se destaca que, aun cuando las candidaturas independientes presentan varios inconvenientes, como la desigualdad en la contienda, la fragmentación de las opciones políticas o la brecha del financiamiento, pudieran resultar un contrapeso a una eventual partidocracia, máxime si el derecho al ser votado, soporte de estas candidaturas, en el ámbito supranacional, no admite como límite a su ejercicio el monopolio de la postulación a cargos de elección por parte de los institutos políticos.

Posteriormente, el Magistrado Javier Garza y Garza expuso la necesidad de que los actos de los partidos políticos, al ser éstos enti-

dades de interés público, se encuentren sujetos a un control de legalidad y constitucionalidad mediante la intervención del Estado a través de las autoridades electorales, para que cumplan con sus actividades esenciales.

Finalmente, el doctor Isidro Cisneros concretó que el control de la constitucionalidad y legalidad en la vida interna de los partidos es un tema que los trasciende; pues aun cuando el régimen democrático implica un respeto a la esfera autonómica de los particulares, no puede dejar impunes actos que vulneren o atenten contra el orden constitucional y legal.

### ESA

La segunda mesa de trabajo versó sobre *La Independencia Judicial en Materia Electoral*, y contó con la presencia de los Magistrados: José Alejandro Luna Ramos, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; José Francisco Quevedo Giorgana, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco; e Ismael González Parra, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit.

En su ponencia el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, precisó que para hablar de independencia judicial en materia electoral, primero se tienen que identificar los atributos que caracterizan a los operadores judiciales: probidad; capacidad jurídica; conciencia social; mística o vocación; así como fortaleza conceptual y material.

En ese contexto, afirmó que dichos atributos pueden perderse y nunca llegar a cristalizarse, si el juez no cuenta con la independencia necesaria e indispensable para el ejercicio de su encargo, por lo cual, resulta menester definir qué es la independencia. Al efecto, precisó que, desde su punto de vista, consiste en la calidad de la que debe estar imbuido el juzgador para liberarse de las presiones que pudieran influir en las decisiones de los conflictos de su competencia, en los que únicamente se encuentra constreñido a atender al ministerio de la norma que los rige, a la jurisprudencia, a la doctrina y a las interpretaciones

o lineamientos jurídicos que adquiere con el ejercicio del cargo, es decir, hacer patente el espíritu de justicia que el ministerio conlleva.

En ese tenor, precisó que existen dos tipos de presiones que atentan contra la independencia judicial:

*Las de origen interno y las de orden externo*

Las internas son aquellas que se ejercen a través de influencias de los propios miembros del Poder Judicial, sean jerárquicamente superiores o no, así como entre pares, atendiendo a lazos de afecto o amistad y otros relacionados con el entorno de la estructura, lo cual no debe minimizarse, en razón de que esta última constituye una de las más nefastas prácticas, que si bien no corrompe económicamente, si es capaz de viciar la conciencia del juzgador.

Las externas son aquellas que provienen de cualquier ámbito ajeno al entorno de los juzgadores, por ejemplo, de orden político, social, e incluso atribuibles a los llamados poderes fácticos, tales como los medios de comunicación, sectores religiosos, sindicatos y crimen organizado, entre otros.

Para concluir, propuso mecanismos tendentes a garantizar la independencia judicial en el siguiente orden: carrera Judicial; cátedra interna; inamovilidad; remuneración decorosa; y autonomía presupuestal.

Por otra parte, el Magistrado José Francisco Quevedo Giorgana, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, destacó cuatro ámbitos de la autonomía que deben confluir para aspirar a una independencia judicial.

*Política, Financiera, Jurídica, Administrativa*

El Magistrado Ismael González Parra, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, precisó que en su entidad política no se encuentra reconocida la justicia electoral en la Constitución Local, debido a que está reglamentada en la ley secundaria. También destacó que las reformas electorales en esa entidad empeoran la situación, de-

bido a que se pretende acabar con la inamovilidad de los magistrados electorales al acotar su nombramiento a un año, con una aparente oportunidad de ser ratificado por un periodo igual, lo cual vulnera la independencia judicial.

Agregó también que los Estados no cuentan con autonomía electoral, dado que sus resoluciones no son propiamente definitivas, puesto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede modificarlas a través del juicio de revisión constitucional electoral.

Para concluir, hizo referencia a la desigualdad que existe en la remuneración de los órganos electorales a nivel nacional y, en concreto, a la disparidad de ingresos que perciben los magistrados electorales frente a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en esa entidad.

#### ESA

La tercera mesa denominada "*La justicia electoral en las entidades federativas*", contó con la presencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza con el tema "*La aplicación de tratados internacionales por Tribunales Electorales Estatales*", así como con la intervención del Diputado José Antonio de la Vega Asmitia quien disertó sobre *los modelos y tipos de Tribunales Electorales*, participando con algunos comentarios al tema y formulando propuestas concretas, los Magistrados Marco Antonio Gabriel González Alegría del Estado de Puebla y Raúl Arroyo del Estado de Hidalgo.

En esta exposición, el Magistrado Carrasco Daza resaltó una de las condiciones enunciadas por Ricardo Guastini para suscitar el proceso del neoconstitucionalismo, concretamente se refirió al concepto de la *sobreinterpretación* de la Constitución, el cual consiste en que la Carta Magna debe ser interpretada en forma extensiva, lo que permite deducir de ella los postulados fundamentales conocidos como principios. En ese sentido, la interpretación constitucional no se limita a una actividad de subsunción escrita de reglas, sino que puede implicar el desarrollo de una ponderación de principios.

La interpretación de la Constitución es una herramienta útil y necesaria para la protección de los derechos fundamentales.

En México, la adopción de todo este nuevo esquema ha sido respaldada por la inmersión normativa de los Tratados Internacionales al marco jurídico interno, cuando éste sigue un proceso real de “neoconstitucionalización” y aunado a ello, se acepta la introducción constitucional de normas de Derecho Internacional, es indudable que se genera un ambiente normativo idóneo para la optimización de la justicia constitucional. Los jueces o tribunales electorales y todos los aplicadores del derecho deben familiarizarse con estos nuevos esquemas de aplicación e interpretación jurídica.

A manera de ejemplo, aludió a uno de los derechos fundamentales que encuentra tutela directa por el orden jurídico interno mexicano, como el “principio de inocencia” o “de presunción de inculpabilidad”.

Para el Magistrado Carrasco, las garantías previstas en la Constitución son un catálogo mínimo de derechos concedidos a los gobernados, lo que no debe interpretarse por los tribunales en forma rigorista, pues esa postura desvirtuaría la esencia misma de esos derechos, que en su calidad de principios o lineamientos mínimos son susceptibles de ser ampliados.

En la mesa de trabajo, el Diputado José Antonio Pablo de la Vega Asmitia, realizó un estudio doctrinal sobre los modelos de Tribunales Electorales en el mundo y el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, así como el planteamiento de algunos elementos para su reforma.

El Magistrado Marco Antonio Gabriel González Alegría, se abocó a estudiar los medios de impugnación en materia electoral en los Estados y los principios que deben observar; llamó la atención en el tema relacionado con el diseño institucional de los órganos jurisdiccionales electorales, respecto del cual las entidades federativas han optado por una de estas dos posiciones: a) Los tribunales electorales han sido incorporados a los poderes judiciales estatales, a través una sala especializada, y b) Se ha concebido a los órganos jurisdiccionales electorales como constitucionalmente autónomos, siendo esta la opción que la mayoría de entidades federativas han establecido para sus tribunales electorales.

Entre las propuestas que formuló el Magistrado González Alegría se encuentran: la elaboración de una ley modelo de medios de impugnación electoral; la implementación de un medio de impugnación administrativa para mejorar la inmediatez en la solución de las controversias; el establecimiento de un medio que resuelva las impugnaciones generadas por los actos, omisiones y sanciones de la autoridad administrativa; y la facultad de la jurisdicción electoral local para contar con otro medio que faculte a los órganos jurisdiccionales a ejercer el control concreto o incidental de la constitucionalidad de normas legales electorales y ordenar su inaplicación. Resalta la propuesta de formalizar la capacitación conjunta entre la Asociación Nacional de Tribunales y Salas Electorales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Magistrado Raúl Arroyo apuntó algunas consideraciones, entre ellas los problemas inherentes al interpretar los problemas de constitucionalidad y de legalidad, precisó, asimismo, que para aplicar los Tratados Internacionales en el ámbito local es necesario sistematizarlos para su exacta aplicación.

#### ESA

La cuarta mesa de trabajo que versó sobre el *Control de la constitucionalidad en materia electoral*, contó con la participación como ponente de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y como comentaristas la Magistrada María Macarita Elizondo Gasperín, de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta circunscripción plurinominal; la Magistrada Alicia Fragoso Sánchez de la Sala Electoral Administrativa de Tlaxcala y la Magistrada Alma Leticia Gómez López del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila.

La Ministra inició con un referente histórico en materia electoral relativo a la polémica suscitada entre los Ministros José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, el primero sostuvo la tesis de la incompetencia de origen, por virtud de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía conocer de controversias que comprendieran no sólo violacio-



nes de garantías individuales, sino también a derechos político electorales. El segundo sustentó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la naturaleza de su competencia, jamás debía tener injerencia en materia política.

Después de abordar aspectos de la evolución de la justicia electoral, refirió que en 1996 en el proyecto de reforma constitucional se hablaba de las posibilidades de formar una Sala Electoral en la Corte o crear un órgano jurisdiccional independiente, al que había que darle competencia en materia de constitucionalidad. Por virtud de la reforma, se decidió incorporar al órgano jurisdiccional electoral al Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se reformaron los artículos 99 y 105 de la Constitución, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, para abrir a los partidos políticos la posibilidad de promover este tipo de acciones.

Precisó que en esa época, ella entendió que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenía la facultad de ejercer el control de la constitucionalidad, pero sólo para desaplicar la norma en casos concretos.

Acto seguido, refirió los antecedentes relevantes de la contradicción de criterios 2/2002, para concluir que por virtud de tal resolución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tenía la posibilidad de conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

También hizo hincapié acerca del juicio de amparo promovido por el doctor Jorge Castañeda, quien al pretender registrar su candidatura al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2005, resaltó que al no estar facultado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer acciones de inconstitucionalidad, tenía que acudir a la vía de amparo. En el juicio de garantías, la autoridad resolutora determinó que el quejoso no tenía legitimación para impugnar la inconstitucionalidad de la ley y por lo que veía a los actos de aplicación, tampoco eran susceptibles de análisis de constitucionalidad de acuerdo con lo establecido en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo; además, precisó que el órgano competente era la Sala Superior del Tribunal Electoral. El quejoso promovió la revisión de este fallo ante la Corte, en la que sus integrantes resolvieron el asunto mediante una

decisión dividida, con el argumento de que el juicio de amparo no era la vía procedente.

Después de ejemplificar las diferencias del amparo directo con el amparo indirecto, se volvió a ocupar del caso Castañeda y de la tesis de jurisprudencia 2/2002, además manifestó que propuso la modificación de dicho criterio al propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que el Tribunal Electoral pueda realizar el análisis constitucional en materia electoral y con ello ya no se coarte la aplicación de la justicia en ese ámbito. Caso que en principio fue declarado improcedente y propició un serio debate en el Pleno del máximo órgano al resolver la problemática tripartita: la legitimación para promover dicha modificación del criterio de jurisprudencia; la determinación de si era o no jurisprudencia, y si se había aplicado o no en la resolución del caso Castañeda. Después de la expresión de argumentos, la mayoría determinó la procedencia de modificación del criterio y el Pleno de la Corte la propuso como ponente para el análisis de fondo, en el que ya remitió el proyecto de fondo a la Secretaría. Acotó que la reforma constitucional que entrará en vigor próximamente, expresa el mismo fin que ella ha planteado ante el Pleno de la Corte, para que el Tribunal pueda ejercer el control de la constitucionalidad.

Finalmente, la Ministra Luna Ramos refirió que, según su criterio, los tratados internacionales no pueden estar por encima de la Constitución, porque no existe jerarquía normativa entre tales ordenamientos, al ser la Constitución el ordenamiento máximo.

Por su parte, los comentaristas realizaron, en principio, un análisis a los contextos locales de Tlaxcala y Coahuila. En relación con la primera entidad, la Magistrada Alicia Fragoso Sánchez de la Sala Electoral Administrativa de Tlaxcala dijo que, además de tener competencia en materia electoral y administrativa, también conoce de acciones de inconstitucionalidad. Así, se puede promover el control abstracto cuando se den violaciones a la ley, de tal manera que al resolverse un caso de este tipo, deben estar presentes por lo menos doce juzgadores de los catorce que integran el Pleno, y en caso de que se apruebe una decisión por virtud de la cual se expulse a una norma del sistema debe contarse

cuando menos con diez votos de los presentes. Pueden promover las acciones de inconstitucionalidad los partidos políticos, la Comisión de Derechos Humanos de la entidad y la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Por lo que respecta a Coahuila, la Magistrada Alma Leticia Gómez López del Tribunal Electoral del Estado, dijo que en esa entidad hay un avance respecto a los medios de control de constitucionalidad local, ya que en la materia electoral se establece como medio para mantener la eficacia y la actualización democrática, bajo el principio de supremacía constitucional, con objeto de dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior, lo que ha redundado en un avance que permite la posibilidad de hacer efectivos los derechos que otorga la constitución y la ley, que se judicializa en un sistema integral con instrumentos para controlar la constitucionalidad de las leyes y actos electorales en forma abstracta y concreta, y al emitirse jurisprudencia obligatoria, se crea certeza jurídica para todo el sistema electoral.

La Magistrada María Macarita Elizondo Gasperín, después de realizar un esbozo histórico de la evolución de la justicia electoral, presentó diversas propuestas que recogen sus inquietudes derivadas de distintas investigaciones con el objeto de abrir el debate. Los temas que planteó para el análisis fueron: control concreto de la constitucionalidad de las leyes; revisión constitucional de elecciones federales; medios electrónicos al servicio de la administración de justicia; contraloría política de funciones; Ley Federal de Partidos; la omisión legislativa y las controversias constitucionales; los actos parlamentarios y el control constitucional. En cada uno de ellos puntualizó diversas cuestiones que deberían atenderse en la reforma que hoy en día se analiza. En relación con lo anterior, manifestó que lo hizo con el objeto de contar con elementos de análisis en torno a las instituciones de la justicia electoral que permitan reflexionar sobre su posible reforma, para definir expresamente la procedencia o no de la vía constitucional, las partes legitimadas para hacerla valer y los efectos de las resoluciones en su caso.

## ESA

La mesa número cinco abordó el tema denominado: “*La Distribución de competencias en el Tribunal Electoral y facultades de atracción y delegación*”. El ponente fue el Magistrado Flavio Galván Rivera, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los comentaristas el doctor Miguel Ángel Garita Alonso, de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Magistrado Héctor Solorio Almazán, miembro de la Sala Regional de la Tercera Circunscripción del propio Tribunal.

El Magistrado Flavio Galván Rivera, explicó que los conceptos de jurisdicción y competencia generan entre los juristas opiniones divergentes, si bien él se adhirió a la postura sostenida por Briseño Sierra, en la que la competencia es la facultad de un órgano para que actúe válidamente; mientras que la jurisdicción es la actividad del Estado para declarar el derecho. Por lo que la competencia jurisdiccional es el ámbito dentro del cual puede actuar válidamente el órgano jurisdiccional.

A su vez, recordó que Chiovenda cita tres criterios para determinar la competencia: el objetivo, el territorial y el funcional. El criterio objetivo se refiere a la naturaleza de la relación jurídica; el criterio territorial es el ámbito espacial de validez de la norma. El criterio funcional hace referencia a la naturaleza especial y las atribuciones del juez.

En este orden de ideas, el mismo Magistrado Galván Rivera propone el criterio de clasificación de la competencia geocronológica, que es aplicable a la materia electoral porque la justicia en este ámbito se distribuye, en materia federal entre una Sala Superior y las Salas Regionales, con competencia territorial determinada para cada una, además de considerar la competencia de los Tribunales Electorales locales, tomando en cuenta la temporalidad específica y la competencia igualmente determinadas en cada caso. De acuerdo con este esquema, queda entonces distribuido el ejercicio de la función jurisdiccional electoral del fuero federal y el local respectivamente.

En este contexto, expresó que la competencia por materia se define como la relación jurídica sustancial, por lo que, como consecuen-

cia, el Tribunal Electoral sólo debería conocer los litigios electorales y no los laborales, al menos no los referentes a los servidores del Instituto Federal Electoral, al ser aquellos su actividad sustancial.

A pesar de ello, en cuanto hace a la competencia por materia, actualmente el Tribunal Electoral resuelve conflictos electorales y también controversias laborales, y en materia local, se dan casos de tribunales electorales que tienen a su cargo el conocimiento y resolución de otras materias, incluyendo la familiar. Esto es inadecuado, toda vez que, no puede alcanzarse la profesionalización sin tener como base la especialización, lo que hace necesario lograr la autonomía en función de la competencia por materia, lo cual constituye una de sus propuestas más destacadas.

El doctor Miguel Ángel Garita expresó que con la reforma electoral deben fortalecerse las facultades de atracción y delegación, de manera tan clara que impidan el abuso por interpretación, en otras palabras, estas facultades tienen que quedar reguladas y acotadas, esta es una de las tareas a que debe avocarse el legislador, tomando en cuenta la experiencia de quienes se han desempeñado por varios años en la impartición de la justicia electoral.

Finalmente, el Magistrado Héctor Solorio Almazán presentó varios esquemas, por medio de los cuales explicó los escenarios que pueden darse a raíz de que se expida la legislación correspondiente, en donde se aprecia que la posición más racional y conveniente será la distribución adecuada de competencias entre la Sala Superior, las Salas Regionales y los tribunales electorales locales, lo cual, entre otros beneficios, traería consigo una mejor tutela de los derechos político electorales de los gobernados, e inclusive un ahorro presupuestal considerable, para lo cual es conveniente que se tomen medidas para unificar paulatinamente los calendarios electorales.

ESA

La sexta mesa de trabajo trató el tema relativo a la Protección de los Derechos Políticos, y se integró con las siguientes personalidades:

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; doctora María Marván Laborde, Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Magistrado Armando Maitret Hernández, integrante del Tribunal Electoral del Distrito Federal; y el licenciado Miguel Alberto Romero Pérez, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Tabasco.

La ponencia central corrió a cargo del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien precisó que las reformas electorales en México no siempre han atendido a necesidades reales y que en recientes periodos, como el actual, los legisladores atienden a una necesidad social demandante de adecuaciones legales. Por ello, precisa que la función garantista del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano debe estudiarse a partir del grado de eficacia, tan así es, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que no basta que se encuentren previstos en la ley medios de defensa que los garanticen, sino que deben ser reales y eficientes.

Asimismo, destacó que la nueva conformación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ampliado el ámbito de tutela de los derechos fundamentales de orden político, con una postura garantista que permite potencializarlos a la luz del principio *pro homine*, como en el caso de aplicación de tratados internacionales frente a un dispositivo de una constitución local.

En ese tenor, señaló que la reforma electoral debe privilegiar el diseño estructural y la redistribución de competencias de las Salas Regionales, justificando con ello su permanencia al conocer de juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral.

Otro aspecto medular de la reforma, atiende a la ampliación de facultades de control concreto de constitucionalidad de leyes, con lo que se supera la limitante fijada en la contradicción de tesis 2/2000, circunstancia que permitirá efectuar un análisis efectivo y directo de la conculcación de derechos políticos.

De igual manera, expresó su deseo de que se construya un sistema integral de justicia que abarque a la totalidad de las Entidades Federativas, a efecto de que respondan a la misma racionalidad y de que se emita una ley de partidos políticos de acuerdo con las consideraciones expuestas en la primera sesión por el Magistrado Manuel González Oropeza.

Por su parte la doctora María Marván Laborde realizó un análisis del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual arribó de manera medular a las siguientes precisiones.

- El derecho de acceso a la información, tiene una extensión política.
- Se ensancha la garantía de acceso a la información de manera significativa, toda vez que será obligatoria en cualquier entidad y ya no es necesario justificar interés jurídico alguno.
- Todos los entes de interés público deberán hacer pública la información de orden financiero, lo que genera la posibilidad de que con la reforma se acceda a la información de los partidos políticos.

En ese mismo sentido el licenciado Miguel Alberto Romero Pérez, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Tabasco comentó que en dicha entidad la legislación es pionera al establecer de manera expresa la obligación de los partidos políticos para proporcionar información, pero que no es completa, ya que no existe un catálogo de sanciones para el caso de incumplimiento, es decir, que no se encuentra regulado el procedimiento a seguir, cuando los partidos políticos se nieguen a proporcionarla.

Finalmente el Magistrado Armando Maitret Hernández reseñó la evolución histórica de las instituciones electorales y destacó que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como cualquier otro Tribunal, tiene el deber de expresar las razones por las que decide abandonar criterios de jurisprudencia, ello por un simple sentido de congruencia y guía rectora de los tribunales locales.

## ESA

La séptima mesa de trabajo que versó sobre el *Sistema de nulidades de las elecciones*, contó con la participación como ponente de la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa, y como comentaristas el Magistrado Yussif Dionel Heredia Fritz, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y la Magistrada Juana Inés Castillo Torres, representó al estado sede del evento. Los subtemas tratados fueron: causales específicas de nulidad; causal genérica de nulidad; causal abstracta de nulidad y dictamen de calificación de validez de la elección presidencial.

La ponencia estuvo a cargo de la Magistrada Presidenta, quien manifestó que del análisis y estudio de la evolución y contenidos de los ordenamientos electorales que rigieron desde 1821, hasta los vigentes, se ha transitado por cinco épocas.

*Primera época* (1821–1856). Este lapso se caracterizó por la ausencia de un capítulo específico sobre la invalidez de los comicios, aun y cuando se preveían algunos supuestos de hecho como causales de nulidad.

*Segunda época* (1857–1945). Fue la más larga de todas y se identificó por la multiplicidad de legislaciones caracterizadas por enumerar causales de nulidad de las elecciones, mismas que podían ser reclamadas por todo ciudadano mexicano. Se estableció, además, la posibilidad de anular las elecciones de presidente de la República, presidente de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, diputados y senadores.

*Tercera época* (1946–1976). En las diversas legislaciones que la integraron, es posible observar una sistematización de causales de nulidad de votación recibida en casilla y causas de nulidad de una elección, incluso la enumeración de causas por las cuales el voto de un elector sería nulo. También se estableció la posibilidad de anular la elección presidencial, fue ésta la última vez que tal supuesto se contempló en la legislación mexicana.

*Cuarta época* (1977–1994). Lo trascendente en este período es el surgimiento de las instituciones de la justicia electoral del país. Se otorgó



competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (recurso de reclamación) para revisar la calificación de las elecciones. En 1987, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Las reformas constitucionales de 1990 crearon el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo competente para conocer los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos para hacer valer causales de nulidad, cuyas resoluciones podían ser modificadas por los Colegios Electorales. En 1993 y 1994 el Tribunal Federal Electoral se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

En esta época las causales de nulidad se dividieron en nulidad de la votación recibida en casilla, nulidad de elección y, además, a partir de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994, se previó una causa genérica de nulidad de una elección.

*Quinta época* (1996 a la fecha). Se inició con las reformas constitucionales y legales de 1996; por virtud de ellas se constituyó al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. La característica distintiva de este período consiste en la atribución de exclusiva competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para llevar a cabo la calificación jurisdiccional de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República, así como la revisión de la calificación de las elecciones de las entidades federativas.

Posteriormente, la Magistrada Presidenta afirmó que en la actualidad este sistema se integra con las causales específicas de nulidad, la causal genérica y la abstracta (construida jurisprudencialmente). Acto seguido precisó cuáles son los elementos fundamentales o requisitos sustanciales de una elección democrática, mismos que de no satisfacerse pueden producir la nulidad de la votación.

Más adelante se refirió a las características de las nulidades: irregularidades graves; lesiones determinantes; afectaciones sustanciales; trastocar el bien jurídico tutelado; observancia de los principios jurídicos: de conservación de los actos válidamente celebrados y el que establece que nadie puede prevalerse de su propio dolo; convalidación

de las irregularidades; la nulidad no opera de propio derecho, ya que requiere ser declarada; plena comprobación, e irregularidades no reparadas durante el proceso electoral.

Después de precisar también las características de la causal genérica de nulidad, así como de la abstracta, mencionó que ésta última ha recibido un sinnúmero de críticas, a favor y en contra, por parte de los institutos políticos, según los resultados de las elecciones. Hizo hincapié en lo cuestionable de este criterio jurídico, ya que difícilmente se acepta que por los actos de unos cuantos que no respetan las normas, se vean afectados e invalidados los sufragios de la mayoría de los ciudadanos. Asimismo, estimó que ya que la nulidad en materia electoral es la sanción más grave que existe para sancionar los actos o resoluciones ilícitos, debe declararse sólo cuando están debidamente demostradas las irregularidades.

Igualmente, manifestó que la causal abstracta y gran parte del sistema electoral nacional son objeto, actualmente, de una reforma legislativa importante. De tal manera que una vez que concluya el proceso de aprobación, la Sala Superior y la Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes, lo cual dejará sin efecto la causal abstracta. Más adelante refirió la determinancia en las causales que se regulan en la reforma: nulidad por falta de instalación del 25% o más de las casillas; por la anulación de la votación emitida en al menos el 25% de las casillas instaladas; cuando el ganador haya rebasado el tope de gastos de campaña y por la inelegibilidad del candidato triunfador.

Finalmente, opinó que es necesaria una reforma electoral que garantice la información precisa e imparcial en materia electoral; que establezca debidamente el sistema de nulidades en nuestro país, en el cual se incluyan las causas de invalidez de la elección presidencial con la debida regulación de las etapas y alcances del procedimiento de su calificación. Asimismo, enfatizó que lo ideal es que prevalezca siempre la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y proteger, en la medida de lo posible, los sufragios; que se debe castigar a los infractores, ya

sean los partidos políticos, coaliciones o ciudadanos infractores en lo individual, pero no a la ciudadanía en general. Un punto que presentó a consideración de los integrantes del presidium, consistió en la idea de que probablemente debería darse el triunfo al partido o coalición que haya obtenido el segundo lugar en una contienda electoral, cuando se demuestre plenamente que el que obtuvo el primer lugar lo hizo mediante conductas irregulares.

En la mesa, los comentaristas realizaron pronunciamientos sobre los diversos tipos de nulidades, al precisar consideraciones en torno a los elementos necesarios para su estudio y sobre todo para su actualización, al vincular casos concretos que coadyuvaron a ejemplificar la práctica jurisdiccional de las nulidades electorales. Además, señalaron algunas cuestiones relacionadas con la pasada contienda electoral para presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el 2006, se enfatizó en los diversos señalamientos referentes a los cómputos distritales y al cómputo final de la elección, y sobre todo al incidente de previo y especial pronunciamiento que llevó a cabo la Sala Superior al resolver los juicios de inconformidad. Asimismo, se hizo referencia de lo útil que ha sido su práctica en algunas entidades federativas. También se dijo que el dictamen es un acto jurídico de carácter administrativo electoral en el que la Sala Superior actúa como órgano constitucional calificador de la elección.

## ESA

La octava mesa de trabajo que versó sobre *La reforma a la justicia electoral vista por los partidos políticos*, contó con la participación de los representantes del Partido del Trabajo, Pedro Armando Espinosa; de Convergencia Partido Político Nacional, Pedro Jiménez León; del Partido Verde Ecologista de México, Pedro de Jesús Aznar; del Partido Nueva Alianza, Luis Antonio González; del Partido Acción Nacional, César Jáuregui; del Partido Revolucionario Institucional, con la licenciada Beatriz Paredes Rangel, presidenta del partido, y del Partido Alternativa Socialdemócrata con Alberto Guerra Begné, presidente de ese instituto político.

El representante del Partido del Trabajo, Pedro Armando Espinosa afirmó que la sociedad reclama la existencia de procesos electorales más creíbles, en ese sentido, manifestó que su partido se ha sumado a la aprobación de una reforma electoral que ha tratado de corregir vicios anteriores. Se refirió principalmente a las precampañas, ya que considera toral su regulación para la justicia electoral.

El representante del Partido Convergencia, Pedro Jiménez de León, señaló que la justicia electoral es un tema clave para la gobernabilidad y estabilidad política del país. Sin justicia electoral, afirmó, es un mito hablar de democracia o de transición democrática, la cual, a pesar de la reforma, sigue truncada y mutilada en nuestro país. Agregó, asimismo, que para su partido es de la mayor relevancia que en el país existan instituciones y medios que garanticen el acceso a la justicia electoral, donde los actores sean corresponsables en la renovación del marco institucional en la materia, que garanticen un sistema electoral más justo, moderno y equitativo, que asegure elecciones menos costosas, más limpias y transparentes, ya que la finalidad de los partidos políticos es promover la participación en la vida democrática. Precisó que si bien la reforma de 1996 tuvo grandes avances, hoy en día presenta carencias, lo que hace necesario una actualización que responda a las necesidades actuales. Se pronunció en el sentido de que el Tribunal Electoral conozca de controversias constitucionales en materia electoral. Apuntó que es preciso que desaparezca el criterio de determinancia en el juicio de revisión constitucional electoral; en cuanto al juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, precisó la necesidad de reglamentar el interés jurídico y evitar el *per saltum*, privilegiar la resolución interna, y coadyuvar así a la institucionalización de los partidos; también se pronunció por la necesidad de expedir una nueva ley procesal electoral que garantice el postulado de elecciones libres, auténticas y equitativas, y de una ley de partidos para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas.

El representante del Partido Verde Ecologista de México, Pedro de Jesús Aznar, puso como ejemplo el caso de estatutos que en una elección sí funcionaron y para otra los mandaron a corregir. Dijo que los

medios de difusión televisivos resultan convenientes para su partido. Solicitó que existan más oportunidades y propuso que en la reforma se incluyan el plebiscito y el referéndum. Se pronunció por la reducción del tiempo en las campañas, y advirtió que en ese sentido el militante con dinero podrá ser candidato, por ello la reforma.

El representante del Partido Nueva Alianza, Luis Antonio González realizó una referencia de la evolución de la jurisdicción electoral: una etapa contencioso-electoral, una mixta y una jurisdiccional, en la que se advirtió el cambio en la cultura jurídica y política que se ha consolidado en el sistema jurídico mexicano. Los logros, precisó, son significativos y deben valorarse de manera significativa. Enseguida, se refirió al dictamen del proyecto de reforma electoral con las cuestiones que, a juicio de su partido, quedaron pendientes; destacó el porcentaje de asignación de recursos públicos, ya que cada partido político proyecta su visión de la realidad en la contienda electoral; también mencionó aciertos que hoy se debaten, como el aspecto jurisdiccional, sobre todo lo que tiene que ver con la competencia de las Salas Regionales para que sean permanentes, establecer la facultad de atracción de la Sala Superior y la atribución para delegar facultades a las Salas Regionales; ampliar la competencia de la Sala Superior en los juicios de revisión constitucional electoral.

El representante del Partido Acción Nacional, señor César Jáuregui, manifestó que hablar de política y justicia es hablar de una vocación, dijo que se debe entender como un ejercicio, como la actividad donde confluyen los intereses relativos al poder, interés legítimo y a veces oscuro. Después formuló un referente histórico, al señalar que actualmente los partidos políticos son entes de poder, que imponen las condiciones para las soluciones justas a la realidad histórica, que es cambiante. Preciso que no es nada fácil la tarea del juzgador y que los tribunales han coadyuvado a la seguridad jurídica que ha ido eliminado viejos vicios. La reforma, expresó, tiene ventajas para la justicia electoral, un ejemplo de ello lo constituye la precisión de las causales de nulidad, lo que es un acotamiento del espíritu del legislador. Además precisó que ellos acatan los fallos de los órganos electorales, aun cuando no les sa-

tisfacen. Al concluir señaló que su partido lo que quiere es certidumbre, eso es lo que puede aportar la justicia a la democracia.

La Presidenta del Partido Revolucionario Institucional, licenciada Beatriz Paredes Rangel, sostuvo que es partidaria de consolidar a las instituciones que le dan solidez a la democracia. Adujo que su partido se sumó a la reforma del Estado. Su participación versó en torno a los aspectos de impartición de justicia en materia electoral. Refirió algunas consideraciones de la reforma, como la permanencia de las Salas Regionales, la propuesta de una renovación escalonada de los magistrados y una duración de nueve años en el cargo, así como una mejor distribución de competencias para las Salas del Tribunal Electoral. Se pronunció, asimismo, por una ley de partidos políticos.

El representante del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina, Alberto Guerra Begné se refirió a un marco general de la reforma electoral en curso, a nivel constitucional. Adujo que en el seno de las comisiones se realizaron consultas, que abren la posibilidad de formular propuestas, las que ya no se pueden presentar ahora que está avanzado el dictamen. Abordó algunos aspectos de la reforma que ayudarán a fortalecer el sistema de justicia electoral y realizó un análisis de las nulidades establecidas en ella, así como de los topes de campaña y del principio de equidad.

## ESA

En esta mesa de la Reunión Nacional de Juzgadores se trató lo atinente al *Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, que inició con la conferencia impartida por el Consejero Presidente José Luis Castellanos, del Instituto Electoral del Estado de Jalisco, y los comentarios del doctor Oswaldo Chacón Rojas, profesor de la Universidad Autónoma de Chiapas; el Magistrado Jaime del Río Salcedo, Presidente del Tribunal Electoral de Michoacán y el doctor José Ignacio Navarro Méndez.

El consejero presidente expuso la premisa relacionada con la pretensión de someter el poder al derecho, lo que implica que debe darse

un cauce legal tanto a las relaciones que se generan entre los órganos de poder, como al poder mismo.

La premisa expuesta, agregó, genera una tensión que confronta la libertad del individuo con la reglamentación específica de todas las áreas de la vida humana, se produce así la necesidad de un orden jurídico que para su eficacia requiere de la posibilidad de aplicación de sanciones que le den la característica de coercitivo; pues un derecho que no se cumple es un derecho ineficaz.

De la misma manera, se destacó la necesidad de contar con órganos electorales libres, autónomos e independientes para cumplir y hacer cumplir el derecho.

Como parte final de la conferencia, el ponente señaló que el derecho administrativo sancionador electoral no ha evolucionado lo suficiente, por lo que debe ponerse al día la norma jurídica.

A partir de la reflexión inicial, la mesa de trabajo destacó algunas particularidades del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, como es el caso del estado de Chiapas, donde el órgano responsable de aplicarlo no es el que organiza o resuelve las elecciones, sino uno distinto, denominado Contraloría de la Legalidad Electoral, que consiste en un organismo autónomo donde se profesionaliza la fiscalización electoral.

Tal diseño desemboca evidentemente en una especialización, lo que implica la práctica de auditorías más rígidas, al tiempo que también pueden generarse recomendaciones de carácter preventivo.

Este órgano cuenta entre sus funciones con el control de los actos anticipados de campaña y las precampañas, y añadió que únicamente debería conocer de irregularidades que influyeran en los procesos electorales inmediatamente posteriores.

Después, la mesa llevó a cabo un análisis del panorama actual del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, a partir de la consideración de que la actual normativa es insuficiente y la doctrina nacional se encuentra poco desarrollada frente a temas complejos y problemas escasamente analizados: culpa *in vigilando*, presunción de inocencia, ilícitos atípicos, disolución, liquidación y destino de los bienes de los

partidos políticos, levantamiento del velo, individualización de la sanción, entre otros.

De manera pormenorizada se disertó sobre el desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, y que presenta dos vertientes: la reglamentaria y la doctrinal; enunció y explicó los elementos que conforman las bases concretas para llevar a cabo la individualización de la sanción y la finalidad de su imposición.

Finalmente, se reflexionó sobre el estudio de la democracia interna de los partidos políticos, desde la perspectiva española, ante la llamada crisis de la democracia debida en parte a la deslegitimación de los partidos políticos; se hizo también un recuento sobre la incorporación de los institutos políticos a las constituciones europeas, sobre todo de manera posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Se destacó también que la organización democrática interna de los partidos políticos tiene como finalidad, en varios casos, una mera supervivencia, así como el hecho de que la constitucionalización de los mismos es un fenómeno universal, pero su regulación a nivel legislativo es un fenómeno reducido.

Cabe señalar que en la mesa se manifestó que, en el caso español, la defensa de los derechos fundamentales de los afiliados se realiza a través de la jurisdicción civil y de manera subsidiaria el derecho a la participación interna en la vida de los partidos políticos puede reclamarse, de manera definitiva, ante el tribunal constitucional.

## ESA

En la décima mesa de trabajo el tema central fue el relativo a la Jurisprudencia Electoral, el cual fue tratado por los siguientes exponentes: Magistrado Pedro Esteban Penagos López, integrante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Silvia Oliva Frago, Diputada del Partido de la Revolución Democrática; Armando Olán Niño, Consultor Jurídico del Senado de la República, y por el Magistrado Ángel Zarazúa Martínez, Integrante de la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Territorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



La ponencia central estuvo a cargo del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, quien precisó que la naturaleza jurídica de la jurisprudencia en México, es fiel reflejo de la práctica jurisdiccional de los tribunales, por lo que afirma, nace del análisis maduro y serio de la norma aplicable a la luz de los casos y con sujeción al rigor argumentativo inherente a la búsqueda de la justicia.

En ese tenor, agregó que el conocimiento de la jurisprudencia se hace fundamental, ya que la Constitución no sólo debe ser entendida como la disposición orgánica y dogmática de un país, puesto que las sentencias individualizadas en jurisprudencia desentrañan el sentido de la norma fundamental.

En la práctica es obvio que la fuente formal constituye lo que se conoce como legislación judicial, por ejemplo, la Sala Superior al emitir el criterio de la causa de nulidad abstracta generó una fuente adicional a las establecidas en la norma, aspecto que le parece delicado debido a que tal determinación puede confrontarse con el mandato del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal que consagra la imposibilidad de promulgar y publicar normas electorales 90 días antes del proceso electoral, para dar seguridad jurídica a las partes. Por ello, es discutible que el juzgador pueda crear una causa de nulidad en esos términos.

En ese contexto, no omite precisar que la Sala Superior emitió el criterio de la causa de nulidad abstracta, debido a que advirtió violaciones a los criterios constitucionales que deben prevalecer en todo comicio para poder considerarse democrático.

Por otra parte, señaló que las tres funciones principales de la jurisprudencia son: aclaratoria, integradora y uniformadora.

No dejó pasar la oportunidad de hacer notar que en materia electoral no existe una medida o sanción que permita castigar la inobservancia o incumplimiento de la jurisprudencia.

La Diputada Silvia Oliva Fragoso describió de manera sucinta que diferencias y semejanzas se dan entre la jurisprudencia común y la electoral, y convencerse de que la electoral es de suma importancia en el orden democrático del país, por lo que los legisladores deben

fortalecerla, y que con confía en que los operadores judiciales no hagan uso indebido de tan delicada atribución.

Destacó que hace falta regular una medida legislativa que haga operativa a la jurisprudencia electoral ante su inobservancia o incumplimiento.

El consultor jurídico Armando Olán Niño expresó que la jurisprudencia electoral consiste en una novedad política en el caso del derecho electoral porque se centra en resolver los conflictos de la lucha por el poder.

La denominó el conflicto de conflictos. Por lo que está cierto que constituye la manifestación más acabada de la vida real del derecho, ya que sin ella no se entendería la expresión de un derecho vivo que resuelve conflictos.

El Magistrado Ángel Zarazúa Martínez relató la evolución cronológica de la jurisprudencia electoral y acotó que la jurisprudencia vino a colmar dos rubros: uno relativo a las cuestiones de carácter procesal por omisiones del legislador, y la interpretación de normas, como el caso de la causal de nulidad abstracta que sin duda es resultado de la imprevisión del juzgador.

Consideró que la jurisprudencia electoral ha contribuido a consolidar el respeto absoluto de los derechos políticos de los ciudadanos y de la transparencia de la vida interna de los partidos políticos, así como la organización de las elecciones por usos y costumbres entre otros aspectos de la justicia electoral.

Finalmente expresó que con esta reforma electoral, la jurisprudencia se encuentra en la antesala de la cuarta época.