



La Reforma a la Justicia Electoral en México

Reunión Nacional de Juzgadores Electorales



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



LA REFORMA A LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Reunión Nacional
de Juzgadores Electorales

321.8 Reunión Nacional de Juzgadores Electorales (13-15 :
M6 septiembre : 2007)
T837r

La Reforma a la Justicia Electoral en México : Reunión
Nacional de Juzgadores Electorales / Tribunal Electoral del
Poder Judicial de la Federación . — México : TEPJF, 2008.

606 p.

ISBN 978-607-7599-04-3

1. Democracia – Ensayos, Conferencias - México.
2. Derecho Electoral – Ensayos, Conferencias. 3. Estado
Constitucional – Derecho - México. 4. Juzgadores Electorales
– México - Ensayos, Conferencias. I. Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación.

Edición 2008

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,

Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,

Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la información: Magistrado Manuel González Oropeza,
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Edición: Coordinación de Información, Documentación y Transparencia.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad
exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-7599-04-3

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Consejo Editorial

Magistrado Manuel González Oropeza
Presidente

Magistrada María del Carmen
Alanis Figueroa

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Doctor Sergio García Ramírez

Doctor Lorenzo Córdova Vianello

Doctor Rafael Estrada Michel

Doctor Salvador Cárdenas Gutiérrez

Doctor Álvaro Arreola Ayala

Vocales

Comité Académico

Magistrada María del Carmen
Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Manuel González Oropeza

Doctora Karina Mariela

Ansolabehere Sesti

Doctor Ruperto Patiño Manffer

Doctor Pedro Salazar Ugarte

CONTENIDO

Presentación	13
--------------------	----

MESA 1

El control de la constitucionalidad y de la legalidad en la vida interna de los partidos políticos

El control de la constitucionalidad y de la legalidad en la vida interna de los partidos políticos	17
<i>Manuel González Oropeza</i>	

Control de la constitucionalidad de las candidaturas independientes	29
<i>Javier David Garfias Sitges</i>	

Control de la constitucionalidad y de la legalidad de la vida interna de los partidos políticos	41
<i>Javier Garza y Garza</i>	

MESA 2

La independencia judicial en materia electoral

La independencia judicial	65
<i>José Alejandro Luna Ramos</i>	

Independencia presupuestal	69
<i>José Francisco Quevedo Giorgana</i>	

La independencia judicial en materia electoral	73
<i>Ismael González Parra</i>	

MESA 3

La justicia electoral en las entidades federativas

Justicia electoral en las entidades federativas	87
<i>Constancio Carrasco Daza</i>	

Los tribunales electorales: modelos y tipos Propuesta del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco	97
<i>José Antonio Pablo de la Vega Asmitia</i>	
La justicia electoral en las entidades federativas	109
<i>Marco Antonio Gabriel González Alegria</i>	
Justicia electoral en las entidades federativas Comentarios a la ponencia del magistrado Constancio Carrasco Daza	125
<i>Raúl Arroyo</i>	
Los costos de la justicia	131
<i>Eugenio Narcía Mendoza</i>	

MESA 4

**Control de la constitucionalidad
en materia electoral**

El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	137
<i>Margarita Beatriz Luna Ramos</i>	
Temas para una reforma electoral -Recapitulación-	161
<i>Ma. Macarita Elizondo Gasperín</i>	
Control de la constitucionalidad local electoral	203
<i>Alicia Fragoso Sánchez</i>	
Control de la constitucionalidad en materia electoral	209
<i>Alma Leticia Gómez López</i>	
Reflexiones generales sobre la democratización de la justicia electoral en México	217
<i>Armando Xavier Maldonado Acosta</i>	

La necesidad de proteger los principios rectores
electorales 265
José de Jesús Covarrubias Dueñas

MESA 5

**Distribución de competencias en el Tribunal Electoral
y facultades de atracción y delegación**

Redistribución de competencias entre los tribunales
electorales 293
Héctor Solorio Almazán

Distribución de competencias en el Tribunal Electoral
y facultades de atracción y delegación 317
César Camacho Quiroz

MESA 6

Protección de los derechos políticos

La función del juicio para la protección de los derechos
político-electorales del ciudadano en el sistema de justicia
electoral mexicano y sus perspectivas de reforma 331
Salvador Olimpo Nava Gomar

La protección jurisdiccional de los derechos
político-electorales, en la reforma que viene 343
Armando I. Maitret Hernández

La protección de los derechos políticos. Comentarios a la
ponencia del Magistrado Salvador O. Nava Gomar 361
Miguel Alberto Romero Pérez

MESA 7

Sistema de nulidades en las elecciones

Sistema de nulidades en las elecciones 369
María del Carmen Alanís Figueroa

Sistema de nulidades de las elecciones 391
Yussif Dionel Heredia Fritz

Causales de nulidad 407
Juana Inés Castillo Torres

MESA 8

**La reforma a la justicia electoral
vista por los partidos políticos**

La reforma a la justicia electoral desde la perspectiva
de Convergencia 413
Pedro Jiménez León

20 años de justicia electoral en México
Posicionamiento 419
Luis Antonio González Roldán

MESA 9

**Derecho administrativo
sancionador electoral**

Procedimiento administrativo sancionador electoral 429
José Luis Castellanos

Efectos de la utilización del derecho administrativo
sancionador en el trabajo de la Contraloría de la Legalidad
Electoral 445
Oswaldo Chacón Rojas

Derecho administrativo sancionador electoral 455
Jaime del Río Salcedo

La democracia interna de los partidos políticos
y el respeto de los derechos fundamentales
de los afiliados: la experiencia española 461
José Ignacio Navarro Méndez

MESA 10

Jurisprudencia electoral

La jurisprudencia electoral	495
<i>Pedro Esteban Penagos López</i>	
Régimen de la jurisprudencia electoral	513
<i>Silvia Oliva Fragoso</i>	
La jurisprudencia electoral Diálogo entre el Tribunal Electoral, los partidos políticos y el Poder Legislativo	527
<i>Armando Olán Niño</i>	
Jurisprudencia electoral	535
<i>Ángel Zarazúa Martínez</i>	
Conferencia magistral	555
<i>Ermanno Vitale</i>	
Relatoría	571
Declaración de Villahermosa	599
Palabras de clausura del gobernador del estado de Tabasco	607
<i>Andrés Granier Melo</i>	
Anexo integración	613

PRESENTACIÓN

Con el objetivo de intercambiar ideas, generar diagnósticos y presentar propuestas sobre el estado de justicia electoral mexicana, uniendo esfuerzos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Gobierno del Estado de Tabasco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional, llevaron a cabo, del 13 al 15 de septiembre de 2007, en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales.

De esta reunión, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recoge el análisis, reflexiones, debates y posturas en torno a las ideas y se complace en presentar al lector *La Reforma a la Justicia electoral en México: Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*. Creada para el estudio y la exposición de las ideas, la reunión estuvo diseñada en diez mesas de trabajo en las que participaron Magistrados electorales, tanto federales como locales, legisladores y representantes de partidos políticos, en donde el sello característico fue la aportación de ideas y su deliberación. La mecánica de trabajo en cada una de las mesas estuvo basada, primero, en la exposición de una conferencia magistral, para después, dar paso a comentarios y reflexiones en torno al tema, por parte de los Magistrados de diversos tribunales electorales y personalidades participantes.

De esta forma, el análisis en la primera mesa se centró en torno a “El control de la constitucionalidad y de la legalidad en la vida interna de los partidos políticos”, a partir de las reflexiones expuestas por el Magistrado Manuel González Oropeza, quien destacó, como uno de los hechos más relevantes para la democracia mexicana en los últimos veinte años, la protección judicial que actualmente disfrutaban los derechos políticos.

En la segunda mesa el tema a reflexionar fue “La independencia judicial en materia electoral” expuesto por el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, en la que se destacó que para hablar de ello, primero se tienen que identificar los atributos que caracterizan a los operadores judiciales: probidad, capacidad jurídica, conciencia social, mística y fortaleza conceptual y material.

Denominada “La justicia electoral en las entidades federativas”, la tercera mesa de trabajo contó con la exposición del Magistrado Constancio Carrasco Daza en la que se resaltó que “la aplicación del Derecho Internacional en el ámbito interno de los Estados es un tema de validez espacial del orden jurídico”.

La cuarta mesa abordó el tema “Control de la constitucionalidad en materia electoral” en ella se destacaron aspectos de la evolución de la justicia electoral.

En su oportunidad los participantes en la quinta mesa llamada “La distribución de competencias en el Tribunal Electoral y facultades de atracción y delegación”, explicaron por qué los conceptos de jurisdicción y competencia generan entre los juristas opiniones divergentes.

Bajo el tema de la mesa “Protección de los derechos políticos” el Magistrado Salvador Nava Gomar, precisó en su ponencia 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.

La séptima mesa de trabajo versó acerca del “Sistema de nulidades de las elecciones” en la que la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís, analizó la evolución y contenidos de los ordenamientos electorales en México, que rigieron desde 1821 hasta nuestra época.

La octava mesa fue el espacio que se abrió para reflexionar acerca de “La reforma a la justicia electoral vista por los partidos políticos”, en ella se analizó la importancia de este tema para el desarrollo de nuestro sistema político. En torno al “Derecho administrativo sancionador electoral”, tema de la novena mesa, se 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.

Denominada “Jurisprudencia electoral”, última mesa de trabajo de la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, dio la pauta para analizar: las diferencias y semejanzas que se dan entre la jurisprudencia común y la electoral; expresar que la jurisprudencia electoral consiste en una novedad política porque se centra en resolver los conflictos de la lucha por el poder y analizar la evolución cronológica de la jurisprudencia electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

MESA 1

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Manuel González Oropeza**

SUMARIO: I. Introducción. II. Ver hacia el futuro: nuevos temas de la justicia electoral en México a 20 años de su instauración. III. La democracia del siglo XXI.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia se construye a partir del diálogo, a partir de la posibilidad de intercambiar ideas, de confrontar diversos puntos de vista, de construir y reconstruir con palabras; por ello, la libertad de expresión es, sin duda, uno de los pilares del Estado constitucional y democrático de Derecho toda vez que es el germen de la pluralidad política y, con ella, de los sistemas de partidos, de la competitividad electoral, de la alternancia en el ejercicio gubernamental, en resumen, de la democracia.

Por ello, cualquier ejercicio democrático es siempre bienvenido, como el que hoy nos reúne. El objetivo de esta Reunión Nacional de Juzgadores Electorales consiste, de manera fundamental, en crear un espacio de intercambio de ideas, un diálogo entre los legisladores que debaten en este

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

momento la reforma constitucional y legal, con los juzgadores electorales encargados de aplicar dichas normas. *Creo que la idea y el éxito de esta Reunión consistirá en que haya un diálogo entre los juzgadores, los legisladores y otros actores principales dentro del fenómeno electoral.*

En nuestro país difícilmente hay diálogos entre actores distintos que confluyen en la misma actividad y pienso que esta reunión va a ser un éxito por la sola presencia de ustedes, en donde magistrados electorales, federales, estatales, y legisladores estatales y federales, nos hacen el honor de concurrir.

II. VER HACIA EL FUTURO: NUEVOS TEMAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO A 20 AÑOS DE SU INSTAURACIÓN

Ciertamente ya se cumplen 20 años de la justicia electoral federal en nuestro país. Dos décadas de revisión judicial de las elecciones. En estos años, además, se ha logrado garantizar judicialmente los derechos políticos. Hecho inusitado en nuestro país, si se toma en cuenta que, antes de esta etapa de tribunales electorales no se había podido lograr una garantía judicial de los derechos políticos.

Es uno de los mayores logros de la transición democrática, no sólo por la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino de todos los tribunales del país. Se trata de la protección de los derechos políticos, esos derechos que estaban olvidados desde hace más de 150 años, a partir de la polémica Iglesias-Vallarta y que, por diversas razones que abarcan desde la inadecuada positivización hasta la interpretación judicial restrictiva, no tenían una protección jurisdiccional. Ahora la tienen gracias a esta jurisdicción especializada.

Hoy, la pregunta central no estriba en las razones del rezago histórico de los derechos políticos en México, sino en los nuevos desafíos de la justicia electoral. En ese sentido, hoy debemos *mirar hacia adelante, plantear qué nos puede deparar una nueva justicia electoral*, qué propuestas deben formularse en esta intercomunicación *con los legisladores*.

En la reforma electoral de este año, algunos legisladores han planteado iniciativas en torno a diversos tópicos electorales. Destaco la presentada el pasado 31 de julio por el diputado Sergio de la Torre Jaramillo, quien promovió una iniciativa para la expedición de una Ley Federal de Partidos Políticos. Lo que me llama la atención de esa iniciativa es que ya considera que es importante hacer una ley de partidos, diferente o desagregada del código electoral. Este fenómeno no es sino una manifestación de un proceso global que, en latitudes europeas, ha recibido el nombre de fragmentación legislativa y que es resultado de la pérdida de la generalidad y abstracción de la ley que acompañó a los códigos omnicomprendivos del siglo XIX.

Ese fenómeno no es ajeno a nuestra tradición jurídica. Quizá estemos presenciando lo que ha pasado en nuestro país con las grandes codificaciones. El Código de Comercio, por ejemplo, se han desmembrado capítulos enteros para hacer leyes especiales. La madurez de una disciplina puede llegar a estos procesos. En lugar de concentrar principios, la complejidad de la materia muchas veces exige que se desagreguen esos capítulos en leyes particulares. Con lo cual aparecen, en la materia electoral, iniciativas de leyes de partidos políticos como la que he venido mencionando.

Me llama la atención porque en esa iniciativa, además de regular a los partidos políticos, se crea un capítulo específico en materia de militantes. Finalmente los partidos políticos como organizaciones, son una superestructura que se basa en la integración de los militantes, de los ciudadanos; y, por primera vez, en esta iniciativa se da un avance que establece un capítulo específico de los militantes. De manera significativa destaca el artículo 66 de ese proyecto, numeral que prescribe la obligación de los militantes de velar por la democracia interna de sus partidos. Es decir, la iniciativa recoge una obligación legal de los militantes para velar por la democracia de sus propios partidos, lo cual implica que deben asumir una posición proactiva para defender los elementos mínimos de la democracia en el seno de sus organizaciones políticas.

Esto me parece que es un avance muy interesante de la legislación. Se trata de una tendencia que debe ser observada con atención,

al cumplir con los parámetros de un Estado constitucional de Derecho, y, por tal motivo, debe ser reconocida.

Por otra parte, en un Estado constitucional de Derecho los poderes judiciales no hablan sólo por sus sentencias. Si bien es cierto que cumplen con una serie de funciones inmediatas, como resolver en los casos concretos que son sometidos a su consideración, también lo es que su función en una democracia no termina en el expediente. Con sus decisiones, los tribunales, especialmente los constitucionales como los especializados en materia electoral, ayudan a la consolidación de la seguridad jurídica, a mutar a las sociedades, a permitir que el cambio social se produzca de manera pacífica y, consecuentemente, son los protectores de la estabilidad pública y política. Por ello, la interpretación judicial de los tribunales adquiere una importancia capital en el Estado constitucional, que debe transformarse no sólo en un instrumento eficiente para consolidar la certeza jurídica, sino incluso para ir más allá: conseguir que dichas interpretaciones se conviertan en leyes. El mejor escenario, sin duda, es que *los tribunales electorales obtengan la facultad constitucional para iniciar leyes o reformas en la materia. Qué mejor que el legislador pueda seguir con detenimiento la jurisprudencia de los tribunales electorales y que los tribunales tengan la capacidad para iniciar leyes en esta materia.*

Una magistrada, por cierto de Perú, que nos visitó recientemente en el Tribunal Electoral, se extrañaba que en México los magistrados y los tribunales no tuvieran esa capacidad de iniciativa que ya en América Latina se ha logrado para todos los magistrados y tribunales de sus respectivos países. Indudablemente los tribunales electorales pueden coadyuvar, a través de la interpretación de los principios constitucionales en materia electoral, para desahogar posibles contradicciones o deficiencias en las leyes electorales, sea por vía de interpretación judicial o porque el legislador retome la jurisprudencia y la convierta en ley. Como ven ustedes, las propuestas y los cruces de las funciones legislativa y jurisdiccional encuentran un punto en común que solamente se puede llevar a cabo y fortalecer a través de diálogos y de reuniones de esta naturaleza.

III. LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

Por otro lado, los partidos políticos en nuestro país han transitado de una proscripción legal en el siglo XIX, a una legalización en el siglo XX. La Ley Electoral de 1911 es la primera que regula a los partidos políticos legalmente, y es la simiente de la evolución conceptual de los partidos políticos; de su incipiente constitucionalización con los diputados de partido en 1964 y de su institucionalización como entidades de orden público en la reforma electoral de 1977, que cumple 30 años, también en este año.

¿Qué nos depara el siglo XXI? El siglo XXI en mi opinión y en opinión de muchos autores, es el siglo de la democracia, pero no una democracia en los términos del pasado toda vez que el propio concepto de democracia, por sus propias exigencias, va mutando con el cambio del tiempo. En efecto, no es sólo el concepto de forma de gobierno, al que hacían referencia los clásicos; tampoco el movimiento político de los siglos XVIII y XIX, pero, tal vez, no se trate siquiera de la democracia como modelo procedimental, que ha acompañado los procesos del siglo XX, es decir, la democracia que se ha logrado en las elecciones. Sobra decir que para una democracia estable, de alta institucionalidad como cualquier democracia que se jacte de serlo, es necesario contar con toda la estructura, la supervisión, los mecanismos, para que las elecciones sean competitivas y transparentes.

¿Entonces a qué democracia nos referimos en el siglo XXI? De los actores de esas elecciones, la democracia interna de los partidos políticos. Ese creo yo, es el primer reto del siglo XXI. No puede haber una democracia electoral si no hay una democracia interna de los partidos políticos.

En una visión retrospectiva, desde los orígenes constitucionales en nuestro país existió una figura que se denominó el Poder Electoral. Es interesante que, tal vez influenciadas por el pensamiento de Constant, nuestras constituciones hablan de poderes electorales, como la queretana de 1869, por ejemplo, refiriéndose como tal *al pueblo elector, pero elevándolo a la misma categoría de los tres poderes tradicionales*. En la actualidad, países

como Nicaragua mantienen esta división tetrapartita de poder; en muchos otros casos, como Paraguay, México, Costa Rica, los órganos electorales o alguna parte de ellos, son considerados órganos constitucionales autónomos u órganos extrapoder, a la par de los poderes tradicionales.

Ahora, realmente ese poder electoral son los mismos ciudadanos pero organizados en partidos políticos, *al ser estos últimos elementos indisolubles de la democracia representativa. Pero como todo poder, nadie duda que los partidos políticos son un poder político que, en ocasiones, concentra competencias constitucionales que podrían considerarse superiores a los órganos del Estado, debe estar sujeto a las mismas garantías constitucionales de cualquier institución pública, empezando por la división de poderes.*

Es decir, que al interior las dirigencias de los partidos se comporten y se regulen como verdaderos poderes ejecutivos dentro del poder político. Pero que las convenciones y los consejos tengan la autonomía suficiente de esas dirigencias y sean respetados por esas mismas, como el Poder Legislativo ejerce la autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Y muy importante para nosotros: que las comisiones de orden y de justicia internas de los partidos se instauren en verdaderos poderes judiciales con imparcialidad, con autonomía, con profesionalismo. De esta forma, la división de poderes aplicada entonces a los partidos políticos es totalmente congruente, con esa categoría de poder público, de entidades de interés público que son los partidos políticos.

De la misma manera, los partidos políticos nacionales debieran adecuarse a las características del sistema federal mexicano. Como institución pública deben estructurarse de acuerdo con el federalismo mexicano, que es la decisión política fundamental de nuestro país.

En consecuencia, los partidos políticos nacionales deben reconocer la autonomía de los comités directivos municipales y estatales, respecto de los nacionales, para evitar una centralización innecesaria e incompatible con el sistema federal mexicano en la selección de candidatos y toma de decisiones locales. Los partidos políticos nacionales no deben destruir el espíritu descentralizador del sistema federal mexicano, sino que deben estar acordes con él. Y por supuesto, los princi-

pios del Estado constitucional de Derecho debe igualmente respetarse por los partidos políticos.

En este contexto, cobran importancia los documentos básicos de los partidos políticos, de manera particular los estatutos. En efecto, los estatutos, *no hay que olvidarlo, son actos de aplicación de las leyes y de las constituciones, tanto federal como estatal, por lo que los tribunales electorales pueden supervisar la regularidad o conformidad de esos estatutos de la reglamentación partidista con la Constitución y las leyes nacionales y estatales. Así lo ha venido haciendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo menos desde 1999, al declarar nulas las disposiciones reglamentarias que fueren contrarias a la Constitución respectiva.*

¿Cómo detectar la inconstitucionalidad de la norma estatutaria? Evidentemente, se pondera entre el derecho de asociación del partido y el derecho fundamental o elemento constitutivo de la democracia interna de los partidos que ha sido vulnerado. *La doctrina, como todos ustedes saben, ha identificado varios elementos en la democratización interna de los partidos; solamente voy a dar un catálogo que podría ser una especie de capitulado en una ley de partidos políticos de la entidad federativa que se trate o incluso la ley federal:*

- Democratización es la selección de candidatos;
- Protección de derechos de los afiliados;
- Participación del militante en la formulación de la voluntad partidista;
- Elección de dirigencias;
- Disciplina de los miembros en el Poder Legislativo;
- Financiamiento partidista;
- Definición de programas partidistas, que los militantes participen en la definición de los programas partidistas;
- Rendición interna de cuentas;
- Participación de minorías y sectores sociales subrepresentados dentro de los partidos (mujeres, minorías, etc.);
- Descentralización de funciones, entre otros.

En esta democratización interna, los tribunales electorales adquieren una gran potencialidad, como garantes que son de la constitucionalidad y la legalidad de la reglamentación partidista; siendo, por vocación, el juicio de protección de derechos el indicado para ampliar este control de legalidad y constitucionalidad.

Esa ampliación del juicio de protección de derechos, debe ver a la pieza fundamental del partido político y centrarlo como actor principal: al militante. El militante es el primer actor garante del control de la legalidad y de la constitucionalidad. Los tribunales deben ser receptivos para la satisfacción de sus agravios.

Las entidades federativas y los tribunales de las mismas deben ejercer un verdadero control de la constitucionalidad interna. Es decir, los tribunales electorales de las entidades federativas no deben olvidar que su primera función es garantizar la Constitución del Estado, compatible con la función federal y deben actuar como verdaderos tribunales constitucionales en el ámbito electoral local.

Ahora bien, atendiendo a la premisa de que el contexto determina en gran medida las diferencias, es importante reconocer que las entidades federativas también tienen retos muy particulares, algunos que se presentan de manera general en todas y cada una de las entidades, otros que son específicos de cada contexto.

Por ejemplo, en palabras del representante del Programa de las Naciones Unidas, uno de los asuntos más destacados en este tema es el respeto a los usos y costumbres en materia electoral. Es el caso reciente, la Sala Superior, al analizar el caso de la legislación de Chiapas, que es el mismo de otras entidades federativas; pero en Chiapas aparecían otras características. Considero que existe una contradicción, una tensión de respeto a los usos y costumbres indígenas, pero con la superposición de una legislación electoral partidista. No tiene, por ejemplo, el paradigma de Oaxaca que ha resuelto ese problema. En Oaxaca, legalmente, los partidos políticos no intervienen en las elecciones por usos y costumbres. Pero en otros estados, donde están sobrepuestas dos instituciones contrarias, usos y costumbres y régimen de partido, la legislación y los problemas son muy complicados.

Entonces, realmente hay mucho camino todavía por recorrer, y este es el reto de esta generación. En 1872, Rudolf von Ihering escribió un libro que se ha convertido en un clásico y ha llegado a nuestros días. Palabras más o menos, el jurista alemán planteaba que sólo merecía el derecho aquel que estaba dispuesto a luchar permanentemente por él. Estos 20 años reflejan los anhelos y luchas de generaciones de mexicanos y podemos decir con orgullo que el avance es significativo; sin embargo, todavía falta la última frontera en esta lucha permanente por la justicia electoral, que, en nuestro contexto actual, es la democracia interna de los partidos.

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

*Javier David Garfias Sitges**

La defensa del control de la constitucionalidad en materia electoral en México está confiada al Poder Judicial Federal, excepcionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por regla general a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF), que resuelve los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por medio de los siguientes mecanismos:

1. La acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, constitucional);
2. El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV, constitucional);
3. El Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99, fracción V, constitucional), y
4. Tribunales estatales, ya que anteriormente se consideraba como el control difuso constitucional el artículo 133 Constitucional con un precepto por el cual los jueces locales debían observar la Constitución Federal al omitir la aplicación de leyes estatales que violaran la propia Constitución.

* Magistrado de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro.

A partir de la premisa de que dentro de los derechos políticos, el derecho a ser votado se considera como un derecho humano, es que me permito abordar el tema de las candidaturas independientes.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en su texto los derechos políticos electorales como una manifestación del ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41 de nuestra ley suprema; ya que dichos derechos son diferentes de las garantías individuales, y de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagran estos derechos: el derecho a votar en las elecciones populares; el derecho para poder ser votado para los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo con las calidades que establezca la ley; el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; el derecho a ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en su artículo 5, apartado III, se prevé el derecho de observación en las elecciones.

El “derecho a ser votado”, entendido como una facultad del cual gozan todos los ciudadanos mexicanos, exige que para ser titular de este derecho, independientemente de ser ciudadano, de acuerdo con una interpretación gramatical, sistemática y funcional de la norma constitucional, deben cumplirse ciertos requisitos relacionados con la *elegibilidad* que en su caso prevea la ley, a fin de proscribir incompatibilidades entre diversas funciones y el uso de los cargos públicos, por lo que el derecho a ser votado, como dice el Licenciado Leonel Castillo González, en su libro de *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, es el derecho a ocupar el cargo que la ciudadanía le encomiende y que podemos subdividir en tres aspectos:

1. Candidatos no registrados. Las candidaturas no registradas como la que fue materia de la elección municipal de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, permitió determinar a la Sala Superior del TEPJF que no era posible que un candidato no registrado contendiera en una elección, sino que necesariamente debería hacerlo a través de la postulación de un partido político registrado de acuerdo con la legislación aplicable;

sin embargo, la minoría determinó que era una restricción indebida al derecho de ser votado.

2. Elección o designación de interinos. Con relación a la designación para ocupar cargos públicos de elección popular con la calidad de interino o provisional por una vía diferente de la del sufragio, como en el caso de que se anule la elección y el Congreso asuma las facultades de designar a la persona que ocupe el cargo mientras se realiza la elección extraordinaria, la Sala Superior ha estimado que ese acto no puede ser impugnado a través de los medios de impugnación electorales por ser de naturaleza ajena a la materia, aun cuando desde mi punto de vista, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, no puede haber un acto relevante en materia electoral que esté exento del control jurisdiccional.

3. Candidatos independientes. Conforme al texto vigente de la ley suprema los partidos políticos no son los únicos que pueden postular un candidato de elección popular, puesto que de la letra de la Constitución, ni de la interpretación del artículo 35, fracción II, se desprende lo anterior, independientemente de que el legislador estatal debería publicar la prerrogativa que permitiera que personas no militantes activas de partidos políticos pudieran ser postuladas. A ese respecto, del cúmulo de nuestras entidades federativas, sólo las legislaturas de Sonora y de Yucatán establecen la posibilidad de que puedan acceder como candidatos, personas que no pertenezcan a ningún partido político. El estado de Nuevo León rechazó una iniciativa al respecto.

En efecto, el artículo 192 y demás relativos **del Código Electoral para el Estado de Sonora**, de fecha 21 de junio de 2005, establece que “los ciudadanos sonorenses podrán participar como **candidatos independientes** a los cargos de elección popular, para gobernador, fórmulas de diputados para el principio de mayoría relativa y planillas de Ayuntamientos”, en el entendido de que el candidato independiente que contendiera a los dos primeros cargos anteriormente mencionados deberá tener como respaldo el 10% de las firmas de los ciudadanos empadronados en el Estado y tratándose del tercer puesto de los citados, o sea, el de algún cargo para el Ayuntamiento, deberá tener el 15%

de las firmas de los ciudadanos empadronados en el municipio correspondiente, además de algunos otros requisitos como su comité, emblema, plataforma política electoral, la relación de los ciudadanos aportantes para sus gastos de campaña, etc. Cabe hacer mención que este candidato independiente recibiría hasta el 1% del monto total del financiamiento público anual que tenga a su cargo el Consejo Estatal, y en el caso de que obtenga el triunfo en la elección respectiva puede recuperar hasta el 20% del tope de gastos de campaña.

Por otra parte, **la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán**, de fecha 24 de mayo de 2006, de igual manera permite en su artículo 28 y demás relativos, que los ciudadanos puedan participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos, toda vez que para el primer cargo se requiere la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral en todo el Estado, en tanto que para el segundo y tercer cargo se requiere cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 15% del padrón electoral. Así mismo, la legislación mencionada dispone que el candidato independiente que haya obtenido el triunfo podrá recuperar hasta un 50% de gastos de campaña, previa comprobación de los mismos.

A lo largo de la historia nacional las candidaturas independientes han tenido un trato distinto, porque en la época de don Francisco I. Madero la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 confirió a los partidos el derecho a postular candidatos, sin que tal derecho fuera exclusivo para candidatos que no pertenecieran a partido alguno.

Para el año 1946 se expidió la Nueva Ley Electoral Federal, que como lo indica el licenciado Gerardo Sánchez Valdespino en su artículo "Las candidaturas independientes", por vez primera se limitó el derecho a registrar candidaturas para los cargos de elección popular exclusivamente a favor de los partidos políticos. Lo anterior se confirmó con la expedición de la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, que reservó a los partidos políticos, según el artículo 107, el derecho a registrar candidatos. Para el año 1977 se modificó el artículo 91 a efecto de

“constitucionalizar” a los partidos políticos que, como entidades de interés público, deberían promover la participación del pueblo y el acceso de los ciudadanos a la representación popular mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto.

Luego, la Ley Federal para organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, en su artículo 75 reiteró la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos, y finalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mantiene la exclusividad en su artículo 175, párrafo primero, de los partidos políticos nacionales en el registro de candidatos a cargos de elección popular.

En general, el régimen de partidos políticos no consintió las candidaturas independientes, por lo que el hecho de no pertenecer a un partido registrado todavía al día de hoy permite la posibilidad que individuos no pertenecientes a partidos políticos, puedan ser propuestos y votados por la ciudadanía en general.

Lo anterior nos permite advertir que, además de los dos estados que prevén de manera precisa la posibilidad de que candidatos independientes se postulen para puestos de elección popular, sin pertenecer a partidos registrados, en el ámbito internacional hay varios instrumentos de los que México es parte que permiten la postulación de personas a puestos de elección popular sin pertenecer a partidos políticos. En efecto, **la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos** del 7 de mayo de 1981, dispone en su artículo 23, punto 1, que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos:

- a) De votar y ser elegidos en elecciones auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- b) De tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.- (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en 1948, y adoptada por nuestro país el 2 de mayo de 1948).- expresa en su artículo XX las prerrogativas de Derecho de sufragio y de participación en el gobierno, en los siguientes

términos.- “Artículo XX: Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966, en su artículo 25 expresa: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Lo anterior permitió que en su oportunidad el C. Víctor González Torres y el C. Jorge Castañeda Gutman, pretendieran ser reconocidos como candidatos sin partido que los propusiera a puestos de elección popular, por lo que este último solicitó con fecha 12 de octubre de 2005, el expediente 240/05, a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la que a su vez envió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la petición de medidas provisionales para el efecto de que fuera registrado como candidato independiente; empero, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral manifestó que no era posible atender la petición respectiva del procedimiento instaurado porque “el derecho a ser postulado y ser votado”, para ocupar el cargo de elección popular, a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de algunos partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante dicho Instituto, y ya que México es parte de la Convención Interamericana y que reconoció la competencia contenciosa de la Corte, ese Tribunal resolvió desestimar por improcedente la solicitud de medidas provisionales a fin de que el Estado mexicano le permitiera registrarse al candidato antes mencionado. Sin embargo, en el voto particular de los jueces A. A. Cancado

Trindade y M. E. Ventura Robles, hicieron notar que en otros casos ya se habían otorgado las medidas provisionales como en el caso de YATAMA, pero que en el caso del ex secretario de Relaciones Exteriores se negaron, por lo que podríamos concluir que el control de la constitucionalidad llegó hasta la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) como órgano supranacional.

Cabe referir que en la sentencia dictada por la CIDH el 23 de junio de 2005, en el caso de los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales nicaragüenses presentados por una organización indígena que posteriormente se convirtió en partido político denominada YATAMA o “hijos de la madre tierra”, tocó el fondo del asunto y determinó que la previsión y aplicación de los requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los propios derechos, que no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones, aun cuando se regulación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática (caso *Hirst v. the United Kingdom*). Sin embargo, dicha reglamentación no debe ser discriminatoria, sino fundarse en criterios razonables conforme a los principios de la democracia representativa al apoyarse en lo dicho por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al señalar que el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito que los candidatos sean miembros de partidos. Finalmente, la Corte resolvió que había una estrecha relación entre el derecho a ser elegido y el derecho a votar para elegir representantes, por lo que el hecho de que los candidatos propuestos no figuraran entre las opciones electorales limitó el ejercicio del derecho a votar que obligó al gobierno de Nicaragua a modificar la ley electoral así como al pago de daños y gastos y costas.

Cabe destacar que hay buenas razones para prohibir las candidaturas independientes:

1. Desigualdad en la contienda. Los candidatos independientes están en desventaja frente a los candidatos de partido, porque estos últimos, aparte del privado reciben financiamiento público y tienen una plataforma de ciudadanos que lo auxilian en la operatividad de su

campana, en la revisión de la legalidad del proceso y en la acreditación como representantes partidistas en las mesas directivas de casilla. Un candidato independiente difícilmente tiene todos estos elementos a su favor. Además, su intervención es efímera dado que por regla general participan una sola vez en cambio; los partidos ganan experiencia con las elecciones.

2. Fragmentación de las opciones políticas. Las candidaturas independientes pueden convertirse en un problema de pulverización de la participación política, pues puede llegar a haber tantos interesados en participar como independientes que pierda sentido la oferta con el exceso de alternativas. La pluralidad política fomenta una mayor cantidad de ofertas, pero esto no implica la posibilidad de que todos puedan ser candidatos.

3. Pocas obligaciones, muchas obligaciones. Los candidatos independientes tienen pocas obligaciones político-electorales ya que pueden evitar la rendición de informes anuales de gastos en el caso de que participen solo en una elección. No tienen deber de destinar un mínimo de recursos a la capacitación, investigación y divulgación política como los partidos. No se someten a elecciones democráticas para ser postulados como precandidatos y candidatos. Los candidatos independientes pueden o no sostener una ideología y actuar conforme a ella. La ciudadanía suele identificar a los gobernantes en turno con el partido del que emanaron y hacen los reproches respectivos. A un candidato independiente no hay manera, jurídica, ni social, ni política, de recriminarle el cambio de posturas o criterios frente a los problemas nacionales.

4. Brecha de financiamiento. La diferencia entre los partidos políticos y los ciudadanos que pretenden postularse como candidatos independientes es abismal cuando consideramos que los recursos financieros de los partidos políticos son superiores en tratándose de los candidatos emanados de los propios partidos que pueden ejercer en su totalidad previa comprobación de los mismos respecto de los recursos de aquellos candidatos independientes que no fueron postulados por ningún partido político nacional y que en el mejor de los casos pueden obtener el 20% o el 50% de reembolso de los gastos de campaña.

A mayor abundamiento, en fechas recientes está circulando **un Proyecto de Decreto del Congreso de la Unión que implica la reforma en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que en su artículo 41, fracción I, indica:

“Que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, ser el único medio para ser posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (...).”

También se reforma el artículo 116, en su fracción e), que indica:

“Los Partidos Políticos sólo se constituyen por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Así mismo que sean el único medio para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en cargos de elección popular; .”

Por último, el artículo 5º transitorio del decreto aludido indica que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable, conforme a lo dispuesto con este decreto a más tardar un año a partir de su entrada en vigor (...).

En el supuesto de que se aprobase la reforma, tal y como se ha propuesto, las candidaturas independientes de personas privadas o de organizaciones no constituidas como partidos, previstas exclusivamente por los estados de Sonora y Yucatán quedarían derogadas en el transcurso de un año. Además el resto de las entidades federativas, así como el Distrito Federal, de ahora en adelante estarían imposibilitados para proponer legislación local que permitiera dichas candidaturas no partidistas aun cuando las convenciones internacionales, suscritas y aprobadas por el Estado mexicano así lo determinen, por lo que el

camino para contender políticamente quedaría constreñido exclusivamente al monopolio de los partidos políticos.

Por otra parte, en el mundo global de nuestros días hay otros países en que las candidaturas independientes para el parlamento o la presidencia se permiten como en Francia, Alemania, Polonia y la República Checa en Europa; Corea del Sur, India en Asia; Mozambique, Namibia y Uganda en África; y en los Estados Unidos de América, prevén diversas formas de acceso al poder público, con lo que se contrarresta la hegemonía del régimen partidista, siempre que simultáneamente se establezcan requisitos para el registro de candidatos independientes, para su financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas, tanto en los actos de campaña como en posteriores actos, por lo que sería una opción que habría que considerar para que México esté al nivel de otros países en este aspecto. En Latinoamérica hay países que fijan el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación (*v. gr.*, El Salvador); otros consideran la previsión tanto de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (por ejemplo, Chile y Venezuela); algunos más determinan el derecho de los partidos políticos para postular candidatos pero sin contemplar ni proscribir las candidaturas independientes o no partidistas y, por tanto, delegan o confirien al legislador ordinario la competencia o atribución para legislar sobre el particular, el cual ha optado por establecer legalmente el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos (como es el caso de Argentina y México), o bien, ha permitido legalmente tanto la postulación de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (como en Honduras) o, incluso, ha admitido candidaturas independientes sólo en el ámbito municipal, mas no en los cargos nacionales, cuyos candidatos en estos últimos requieren ser propuestos por partidos políticos (*v. gr.*, Guatemala y Panamá).

Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden a la totalidad de los seres humanos en cuanto están dotados del estatus de personas, de ciudadanos, o de personas con capacidad de obrar; por lo tanto, son derechos subjetivos; universalmente adscritos a todos en cuanto son personas; y

pueden estar restringidos por no contar con el estatus de ciudadano o de persona con capacidad de obrar por lo que el derecho de ser electo a un puesto de elección popular es un derecho fundamental que viene a ser considerado como un derecho humano constitucionalizado, porque las prerrogativas de los ciudadanos establecidas en el artículo 35 constitucional corresponden al individuo en tanto que es persona y en la medida en la cual la persona está sometida a esas decisiones políticas.

La Sala Superior del TEPJF determinó en el caso de los aspirantes a regidores de Municipio de Tixkokob que el Consejo de Yucatán debía recibir la solicitud de registro como candidato independiente de un ciudadano y en el caso de Manuel Guillén Monzón resolvió que su registro como candidato independiente a gobernador del Estado en la elección por realizarse el 11 de noviembre de 2001, no era violatoria de la potestad o prerrogativa de ser votado reconocida en su favor porque no se desprende de las normas aplicables que el derecho a ser votado sea absoluto.

En conclusión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene actualmente el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio del derecho para postular candidatos a puestos de elección popular; pero sí admite, en forma expresa la facultad exclusiva para los partidos políticos nacionales de registrar fórmulas de candidatos respecto de las elecciones de diputados federales y senadores que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional, por lo que es competencia del legislador ordinario regular a través de una ley las condiciones para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados. Por otra parte, hay instrumentos internacionales como la Carta Democrática Interamericana de la OEA, que señala que para la democracia es prioritario el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas.

A reserva del resultado final de la reforma electoral a que se ha hecho mención, los partidos políticos tendrían desde ahora el derecho exclusivo para postular candidatos, e impedir que personas físicas u organizaciones no constituidas como partidos puedan acceder a puestos de elección popular como candidatos independientes. Los ciudadanos y los juzgadores confiamos en las instituciones y los militantes

activos de los partidos políticos esperan que el régimen partidista les permita crecer en la democracia sin que llegue a conformar una partidocracia que obstaculize la vida política del país, de ahí que no vaya a haber en México casos como los de Ross Perot o Berlusconi, quienes por su fortuna personal o por contar con grupos de interés que los respaldan sí pueden sufragar los gastos inherentes al proceso electoral para ser candidatos independientes a pesar de no pertenecer a un partido político. En suma, como se expresaba por Aristóteles en *La política* parece que la justicia consiste en igualdad y así es pero no para todos, sino para los iguales y la desigualdad parece justa y lo es, en efecto, pero no para todos sino para los desiguales.

Finalmente, con eventos como éste, el conocimiento de la materia electoral y el fortalecimiento de los juzgadores electorales permitirá, como la semilla de que hablaba Nemesio García Naranjo hace más de 100 años, quizá hoy fría e inexpresiva, que mañana pueda convertirse en el árbol sagrado de las libertades bajo cuya sombra pueda reposar la Patria en sus cansancios.

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD DE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Javier Garza y Garza**

En el presente análisis se estudiará desde una óptica general, al control de la constitucionalidad y legalidad de la vida interna de los partidos políticos, de acuerdo con el marco jurídico que circunda a ese tipo de instituciones políticas.

Para abordar el tema de manera metódica, conviene considerar que, de conformidad con lo ordenado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política Federal, es una prerrogativa del ciudadano, el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, y que en ese mismo rango de derecho fundamental, se encuentra su facultad de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Si consideramos ese esquema de prerrogativas fundamentales a la luz del papel que desempeñan los partidos políticos, podemos entender la necesidad de una regulación elemental de tales entidades públicas, en su interacción con los gobernados.

Efectivamente, en el artículo 41 de Carta Magna de referencia, se establece una pauta general de la participación de los partidos políticos como medio para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

En dicha disposición se decreta que tales entidades son de interés público con intervención legal en el proceso electoral, teniendo como finalidad el promover la participación del pueblo en la vida **democrática**, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. También se contempla ahí el derecho de los ciudadanos a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Ahora bien, en virtud de que el derecho a ser votado se ejerce, en 30 de las 32 entidades federativas del país, exclusivamente a través de los partidos políticos, es inconcuso que si hablamos de que ese derecho constituye una prerrogativa fundamental, necesariamente tiene que haber presupuestos básicos que garanticen que esos entes respeten el marco jurídico que protege a tales derechos subjetivos públicos, y en consecuencia, es igualmente indiscutible la necesidad de contemplar todo un sistema impugnativo para hacer efectiva la garantía en cuestión.

El punto medular del control de constitucionalidad y legalidad de la vida interna de los partidos políticos estriba en su participación como entidades de interés público, encargadas de postular candidaturas, y ser un conducto de los gobernados, para acceder a los puestos de elección popular. En la medida que los partidos actúan como autoridades electorales para sus comicios internos, tanto en la designación de sus dirigentes, como de sus candidatos, tienen que estar sujetos al mismo escrutinio que se exige de las demás autoridades del poder público.

Ahora bien, como en los partidos se actualiza un binomio político resultante de su doble personalidad, una como particulares, en la contienda exterior, y otra como autoridades, en los comicios interiores, debe tenerse especial cuidado de no transgredir sus prerrogativas fundamentales como gobernados, al momento de intervenir en su vida interna.

Dicho sea en otras palabras, el escrutinio, vigilancia e imperio que se ejerza a su interior por parte de las autoridades, para el control de la constitucionalidad y la legalidad de sus actos, deber ser prudentemente cauteloso de no violar su condición de gobernado, ya que

como tal, cuenta a su vez con una serie de garantías que están potenciadas en todo aquello que no les esté expresamente proscrito.

En este orden de ideas, se considera que los actos emanados de los partidos políticos deben estar sujetos a la posibilidad de un control de constitucionalidad y legalidad mediante los procedimientos impugnativos de carácter jurisdiccional, en la medida en que se refieran o versen sobre derechos político electorales del ciudadano.

No podría pensarse que a los partidos les corresponda la misma libertad con que cuenten otras personas morales que no sean el conducto para el ejercicio del derecho a ser votado, o del de libre asociación en materia política; pero tampoco puede tener una óptica que anule su condición de gobernados, en el tratamiento respectivo a su actuar.

El problema consiste en determinar hasta dónde puede controlarse la vida interna de los partidos políticos, y hasta dónde debe respetarse un esquema de libertades para que se autodeterminen en su régimen interior.

En el caso de Nuevo León, en su marco normativo, no hay mucha regulación respecto de la vida interna de los partidos políticos; pero por definición, al igual que en el esquema federal, se establece que "... tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida **democrática**, contribuir a la integración de los órganos de representación estatal y municipal y hacer posible mediante el sufragio, el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, de acuerdo con los programas, principios e ideología que postulan ...", según se dispone en el artículo 31 de la Ley Electoral vigente en la entidad.

El elemento democrático está presente en la esencia de los partidos, tanto en la definición consignada a nivel federal, como a nivel estatal. Igualmente, en el artículo 33 del propio ordenamiento legal se vuelve a manifestar ese elemento, ya que se decreta que la declaración de principios que sustente necesariamente contendrá la obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos y precisamente por la vía democrática.

Hasta este punto podemos entender sin mayores esfuerzos que la voluntad legislativa ha conceptualizado a los partidos, como un factor determinante en la democracia, tanto hacia su interior, al encauzar sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, como a su exterior, al promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política. Dicho sea en otras palabras, es claro que no puede actuarse hacia fuera de manera incongruente con la estructura interna.

Ahora bien, la naturaleza del hombre no es de autocontrol, ni de tolerancia o respeto a los demás; tan es así, que si la democracia fuere lo que naturalmente rigiera los actos de todos, no habría necesidad de establecerlo en las leyes, ni de acotar la actuación de todos los participantes de la sociedad a esos niveles de organización que permitan el sano desarrollo de las instituciones hacia el cometido público esencial, que es el bien común.

La humanidad está conformada por seres muy heterogéneos, y la ley del más fuerte no es ajena a las diversas formas de asociación de los individuos; por lo tanto, la oligarquía es mucho más natural que la democracia, y en los partidos políticos pueden pulular con mucha afluencia esas tendencias de decisión en que sólo unos cuantos definan el curso de todos, sin tomarlos en cuenta, lo que trae por consecuencia la necesidad imperiosa de regular normas básicas de comportamiento en el interior de las estructuras de esas entidades de interés público.

El legislador ha buscado en la normatividad electoral, establecer parámetros claros sobre la actuación externa de los partidos en la vida política, tanto en años electorales como en el periodo que medie entre procesos electorales; pero no parece haber normas que definan cuál es la estructura mínima que deba existir estatutariamente en las mencionadas organizaciones, para que cumplan cabalmente con los fines para los que fueron contempladas en la Constitución y leyes secundarias.

Si analizamos tanto la Constitución Federal, al igual que las Constituciones locales, o bien las leyes electorales de las diversas entidades, vemos que existe la voluntad expresa y específica de que la renovación de los órganos de poder se dé en un ambiente de pleno respeto a las instituciones fundamentales, en que estén presentes la equidad, inde-

pendencia, imparcialidad, legalidad, objetividad y certeza, como principios rectores de la función electoral, y que es corresponsabilidad tanto de los organismos electorales como de los propios partidos políticos y de la ciudadanía en general, preparar, vigilar y desarrollar los procesos mediante los cuales se logre esa renovación.

Al efecto, hay un amplio catálogo de normas, destinadas todas a delimitar las coordenadas de legalidad en que ha de suscitarse la actuación de los diversos participantes del proceso en cuestión. Sin embargo, la vida interna de los partidos es un tema que no ha sido objeto de la suficiente dedicación normativa, a pesar de ser igualmente importante, ya que por una parte, en la gran mayoría de los Estados de la República, son ellos el único conducto jurídicamente establecido para el ejercicio del inalienable derecho ciudadano a ser votado y acceder así a los puestos de elección popular, y por la otra, es indiscutible la necesidad de erradicar toda propensión oligárquica a la que tienden los que *de facto* o *de iure* detentan el poder en cualquier esfera y luchan por perpetuarse en él, de lo cual, como antes dijimos, no están exentas las organizaciones políticas en estudio.

No obstante lo anterior, la necesidad reglamentaria al interior de las estructuras partidistas se enfrenta a un tema por demás escabroso, ya que no es fácil definir qué es lo democrático, pues el vocablo es susceptible de múltiples interpretaciones, y más difícil aún es definirlo al interior de los partidos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha abordado el tema y arrojado luz al respecto, en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002, en que ante la falta de reglamentación sobre la materia, acudió a la doctrina, por ser la comunidad técnica especializada que puede allegar los parámetros suficientes para el esclarecimiento de la cuestión, y al efecto, consideró que los elementos que caracterizan la democracia son:

“1. La deliberación y **participación** de los ciudadanos, en el **mayor grado posible**, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstas respondan lo más fielmente posible a la

voluntad general. 2. **Igualdad**, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro. 3. Garantía de ciertos **derechos fundamentales**, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación. 4. **Control de órganos electos**, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite.

Tales son los elementos mínimos de democracia generalmente aceptados por la comunidad técnica especializada y que constituyen un marco más o menos extenso que sirve de referencia para determinar, si una organización es democrática. En ese sentido, toda agrupación en la cual se adopta como modelo o régimen político el democrático, puede ubicarse dentro de ese margen de general aceptación, ya sean Estados, sindicatos, **partidos políticos**, etcétera, aunque presenten ciertos rasgos o diferencias entre unos y otros, siempre y cuando se ubiquen dentro de los delineados límites de la democracia.”

Los principios resaltados, son parte de los que deben acogerse por la legislación al momento de consagrar reglas específicas al respecto; sin embargo, será tarea del legislador tomar en consideración otros factores más que igualmente sean considerados como esenciales o fundamentales para que se logre la armonía entre lo interior y lo exterior de la participación de los partidos políticos.

Del mismo modo, la propia Sala Superior en mención, ha dictado diversos criterios jurisprudenciales que analizan, por una parte, las condiciones básicas que deben reunir los estatutos para ser aptos y eficaces jurídicamente, en función de ser conformes con los postulados constitucionales y legales que imperan respecto del aspecto democrático que han de saciar en su normativa interna. Dichos criterios se transcriben a continuación como sigue:

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.—

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con

motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de

que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002.—Asociación Partido Popular Socialista.—23 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002.—José Luis Amador Hurtado.—3 de septiembre de 2003.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002.—Juan Hernández Rivas.—7 de mayo de 2004.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 120-122.

ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN.—El control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos de los partidos políticos o de las coaliciones se ejerce a través de la impugnación de los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando tales procesos se promuevan o interpongan por personas con interés jurídico respecto al acto o resolución concretos de que se trate. De este modo, las hipótesis de impugnación de los

estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser las siguientes: a) que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos; b) que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso 1), del citado código, y c) que la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas. En estas situaciones se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución, por lo cual estos razonamientos sólo serán motivo de examen y pronunciamiento cuando puedan constituir el medio idóneo para conceder al petionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio

del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto es insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello. Debe enfatizarse, desde luego, que en todos los casos deben cumplirse los requisitos que fija la ley, en cuanto a los presupuestos procesales, los requisitos de procedibilidad y admisibilidad, especialmente de legitimación e interés jurídico.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-036/99. — Miguel Ángel Garza Vázquez. — 16 de febrero de 2000. — Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-003/2000 y acumulados. — Coalición Alianza por el Cambio. — 16 de febrero de 2000. — Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-039/2000 y acumulado. — Ana Cristina Enríquez Miér. — 17 de mayo de 2000. — Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 33-34, Sala Superior, tesis S3ELJ 55/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 124-125.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A EFECTO DE SUBSANAR SUS DEFICIENCIAS (Legislación de Morelos).— Considerando que los partidos políticos, conforme al artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación estatal, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo a sus programas, principios e ideas que postulen; que corresponde al Instituto Estatal Electoral, la organización de las elecciones en corresponsabilidad con los partidos políticos, así

como de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 60, fracción III, in fine y 90, párrafo décimo sexto del Código Electoral para el Estado de Morelos, se obtiene que compete al Instituto Estatal Electoral promover lo necesario a efecto de subsanar las deficiencias en los estatutos de los partidos políticos, a efecto de que regularicen su vida interna.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/99. — Immer Sergio Jiménez Alfonso y otro. — 12 de octubre de 1999. — Unanimidad de votos. — Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. — Secretario: Alfredo Rosas Santana.

Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, páginas 44-45, Sala Superior, tesis S3EL 024/99.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 558.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.—

Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9o., párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual conlleva la necesidad de realizar interpretaciones de las disposiciones jurídicas relativas que aseguren o garanticen el puntual respeto de este derecho y su más amplia y acabada expresión, en cuanto que no se haga nugatorio o se menoscabe su ejercicio por un indebido actuar de la autoridad electoral. En congruencia con lo anterior, desde la propia Constitución federal, se dispone que los partidos políticos deben cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan, lo cual, a su

vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad autoorganizativa en favor de dichos institutos políticos. Esto mismo se corrobora cuando se tiene presente que, en los artículos 25, 26 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén las disposiciones normativas mínimas de sus documentos básicos, sin que se establezca, en dichos preceptos, un entero y acabado desarrollo de los aspectos declarativos, ideológicos, programáticos, orgánicos, procedimentales y sustantivos, porque se suprimiría o limitaría indebidamente esa libertad autoorganizativa para el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral que se establece en favor de los ciudadanos. Sin embargo, esa libertad o capacidad autoorganizativa de los partidos políticos, no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria dicha libertad gregaria, ya sea porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, ni el orden público. De lo anterior deriva que en el ejercicio del control sobre la constitucionalidad y legalidad respecto de la normativa básica de los partidos políticos, la autoridad electoral (administrativa o jurisdiccional), ya sea en el control oficioso o en el de vía de acción, deberá garantizar la armonización entre dos principios o valores inmersos, por una parte, el derecho político-electoral fundamental de asociación, en su vertiente de libre afiliación y participación democrática en la formación de la voluntad del partido, que ejercen individualmente los ciudadanos miembros o afiliados del propio partido político, y, por otra, el de libertad de autoorganización correspondiente a la entidad colectiva de interés público constitutiva de ese partido político. En suma, el control administrativo o ju-

risdiccional de la regularidad electoral se debe limitar a corroborar que razonablemente se contenga la expresión del particular derecho de los afiliados, miembros o militantes para participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria (específicamente, en los supuestos legalmente previstos), pero sin que se traduzca dicha atribución de verificación en la imposición de un concreto tipo de organización y reglamentación que proscriba la libertad correspondiente del partido político, porque será suficiente con recoger la esencia de la obligación legal consistente en el establecimiento de un mínimo democrático para entender que así se dé satisfacción al correlativo derecho de los ciudadanos afiliados, a fin de compatibilizar la coexistencia de un derecho individual y el que atañe a la entidad de interés público creada por aquéllos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002. — Juan Hernández Rivas. — 7 de mayo de 2004. — Unanimidad de votos. — Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. — Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Sala Superior, tesis S3EL 008/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 559-560.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.— Los estatutos de un partido son uno de los documentos básicos con los que debe contar para su registro como partido político nacional, tal como se dispone en el artículo 24, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales circunstancias, no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para analizar su constitucionalidad, cuestión que podrá ser examinada tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso, las

modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto; resultando el recurso de apelación procedente para ello, en tanto que el mismo se encuentra diseñado no sólo para garantizar la legalidad, sino también la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. De modo que si la autoridad fundamenta su actuar en los estatutos de un partido, que se alegan inconstitucionales, ello debe ser materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional.

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/99. — Carlos Alberto Macías Corcheñuk. — 24 de septiembre de 1999. — Unanimidad de votos. — Ponente: Eloy Fuentes Cerda. — Secretario: Rafael Márquez Morentín.

Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, página 45, Sala Superior, tesis S3EL 025/99.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 562.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME.—

Las normas estatutarias de un partido político son susceptibles de una interpretación sistemática, en particular, de una interpretación conforme con la Constitución, toda vez que si bien son normas infralegislativas lo cierto es que son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales cuya validez depende, en último término, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 constitucional, así como en lo dispuesto en los numerales 41, párrafo segundo, fracción I, de la propia Constitución; 27 y 38, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde se desprende que los partidos políticos tienen la atribución de darse sus propios estatutos y modificarlos, surtiendo de esta forma los mismos plenos efectos jurídicos en el subsistema normativo electoral. Ello debe ser así, toda vez que este tipo de argumento

interpretativo, el sistemático y, en particular, el conforme con la Constitución, depende de la naturaleza sistemática del derecho. Restringir la interpretación conforme con la Constitución sólo a las normas legislativas implicaría no sólo desconocer tal naturaleza, que es un rasgo estructural del mismo, sino también restringir injustificadamente el alcance de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que para la resolución de los medios impugnativos previstos en la propia ley, las normas (sin delimitar o hacer referencia específica a algún tipo de éstas) se interpretarán mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional, así como de lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual la interpretación se hará conforme con dichos criterios.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002. — Juan Hernández Rivas. — 7 de mayo de 2004. — Unanimidad de votos. — Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. — Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Sala Superior, tesis S3EL 009/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 561.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY.

—De la interpretación del artículo 269, párrafos 1 y 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 38 del citado ordenamiento legal, se puede desprender que cuando un partido político nacional incumpla sus disposiciones estatutarias, ello genera el incumplimiento de disposiciones legales, en virtud de que la obligación que pesa sobre los partidos políticos para conducir sus actividades dentro de los cauces legales, debe entenderse a partir de normas jurídicas en un sentido material (toda disposición jurídica constitucional, legal, reglamentaria o

estatutaria que presente las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, heteronomía y coercibilidad), como lo permite concluir la interpretación sistemática del artículo 41, párrafo segundo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte en que se dispone que los partidos políticos tienen ciertas finalidades y que para su cumplimiento lo deben hacer de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, así como de lo dispuesto en el propio artículo 38, párrafo 1, incisos a), b), d), e), f), h), i), j), l), m) y n), del código en cita, ya que ahí se contienen prescripciones legales por las cuales se reconoce el carácter vinculatorio de disposiciones que como mínimos deben establecerse en sus documentos básicos y, particularmente, en sus estatutos. Al respecto, en el artículo 38 se prevé expresamente la obligación legal de los partidos políticos nacionales de ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos; mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios, y comunicar al Instituto Federal Electoral las modificaciones a sus estatutos. Esto revela que el respeto de las prescripciones estatutarias —como en general, de la normativa partidaria— es una obligación legal. No es obstáculo para arribar a lo anterior, el hecho de que en dicho artículo 38 no se prevea expresamente a todos y cada uno de los preceptos que, en términos del artículo 27 del código de la materia, se deben establecer en los estatutos de un partido político, como tampoco impide obtener esta conclusión el hecho de que, en el primer artículo de referencia, tampoco se haga mención expresa a algunas otras normas partidarias que adicionalmente decidan los partidos políticos incluir en su normativa básica. Lo anterior es así, porque si en la Constitución federal se reconoce a los principios, programas e ideas de los partidos políticos como un acuerdo o compromiso primario ha-

cia el pueblo y especialmente para los ciudadanos, lo que destaca la necesidad de asegurar, a través de normas jurídicas, su observancia y respeto, en tanto obligación legal y, en caso de incumplimiento, mediante la configuración de una infracción que dé lugar a la aplicación de sanciones. En ese sentido, si los partidos políticos nacionales tienen la obligación de cumplir lo previsto en el Código Federal Electoral y ahí se dispone que deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, es claro que uno de dichos cauces es el previsto en las normas estatutarias.

Recurso de apelación. SUP-RAP-041/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—28 de marzo de 2003.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: José Félix Cerezo Vélez.

Revista Justicia Electoral 2004, Tercera Época, suplemento 7, páginas 41-42, Sala Superior, tesis S3EL 009/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 562-564.

ESTATUTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE ESTABLECER MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA NO SE LIMITA AL SUPUESTO EN QUE SE SANCIONA A UN MILITANTE.—La interpretación del artículo 27, párrafo 1, inciso g) y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conduce a determinar que los medios y procedimientos de defensa previstos estatutariamente a favor de los miembros de los partidos políticos nacionales no se deben limitar a los casos en que éstos sean sancionados, ya que, cabe entender que están referidos a aquellos casos en que se relacionen con los derechos y obligaciones que se reconozcan a los militantes en la normativa partidaria, puesto que, los partidos políticos, en sus declaraciones de principios [artículo 25, párrafo 1, incisos a) y d), del Código Federal Electoral], asumen la obligación de observar la Constitución federal y respetar las leyes e instituciones que de ella emanan, así como la de conducir sus actividades por medios pacíficos, en el entendido de que la solución de conflictos

intrapartidarios a través de medios y procedimientos de defensa a favor de los militantes es un medio autocompositivo que excluye la justicia por propia mano y la venganza privada.

Recurso de apelación. SUP-RAP-014/2003. — Raúl Álvarez Garín y otros. — 10 de abril de 2003. — Unanimidad de votos. — Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. — Secretario: Carlos Vargas Baca.

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2003. — Enriqueta García Gutiérrez y otros. — 6 de junio de 2003. — Unanimidad de votos. — Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. — Secretario: José Arturo Delgado Faddul. Sala Superior, tesis S3EL 007/2004.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 564-565.

Si bien es cierto que ante la oscuridad legal, la Jurisprudencia ha asumido un papel verdaderamente trascendental en la determinación de reglas medianamente claras sobre los elementos mínimos democráticos que deben contener los estatutos de los partidos políticos para saciar su carga constitucional y legal, al igual que ha definido las condiciones en que puede ejercerse un control jurisdiccional sobre los mismos, así como las normas aplicables para impugnar la inconstitucionalidad o ilegalidad correspondiente, y otras más, referentes a la interpretación que debe dárseles, y las pautas de delimitación de la intervención en la vida interna de los partidos, no menos cierto es que la ley no debe dejar toda esa carga a la actividad jurisprudencial, sino que debe extender su brazo regulador y protector respecto de tales conceptos y ahondar en aquellas lagunas que aún existen, así como en modificar la legislación para que adopte los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ánimo de una congruencia que deje menos margen de interpretación, y agilice la resolución de las controversias que pudieren suscitarse en la materia.

A mayor abundamiento, tomando en cuenta la importancia de la democratización básica de los partidos políticos como condición *sine qua non* de su existencia, es decir, la trascendencia de que se exija la inclusión

de normas democráticas elementales en sus estatutos, debe entenderse que eso implicaría un gran avance, principalmente para el caso de partidos que no cuenten con la infraestructura de las grandes fuerzas políticas del País, y que por lo mismo, no tienen una militancia tan acostumbrada al acceso jurisdiccional como vía de solución de sus conflictos jurídicos.

Lo importante es reconocer la urgencia de establecer reglas claras al respecto, ya que la tarea del juzgador sólo debiera presentarse en casos de excepción, en que las partes de una relación concreta no pudieran alcanzar un consenso sobre la interpretación o ejecución de una norma, que por tanto, debe ser lo más llana posible; pero en la actualidad, no sólo se comenten muchos actos antidemocráticos al amparo de la oscuridad de la ley, sino que cuando llegan a plantearse acciones derivadas de los mismos, la autoridad jurisdiccional puede entrar en graves aprietos y responsabilidad por la interpretación a que haya de arribar ante esa falta de luz que le permita (*tanto a ella como a las partes*) tener parámetros más precisos para la resolución del asunto sometido a su consideración.

Sin perjuicio de lo anterior, y en estrecha relación con lo expuesto, de nada sirve que se imponga la obligación de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, si no se contemplan medios de defensa eficaces que puedan elevar a grado de verdadera garantía, lo que hasta hoy es mero postulado legal en muchos de los Estados, siendo que lo idóneo es que la gran mayoría de los asuntos derivados de violaciones de derechos político-electorales, fueran de la competencia de los tribunales electorales de las entidades federativas, en descargo del excesivo requerimiento jurisdiccional de ese tipo de asuntos, que aqueja a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este punto, me referiré a la realidad jurídica que impera en el Estado de Nuevo León, en virtud de que por razón de mi cargo como Magistrado Electoral, estoy más familiarizado con ese marco jurídico, pero que es compartida por muchas otras entidades más, y al efecto, baste decir que en la actualidad, la vida interna de los partidos políticos de dicha entidad, permanece ajena a la acción de la justicia electo-

ral, ya que los medios de impugnación que se contemplan en la legislación vigente, no extienden su mano a ese sector que está tan vinculado con el ejercicio de los derechos político-electorales.

En la fracción "II" del artículo 66 de la Ley Electoral vigente en Nuevo León se dispone:

"Artículo 66.- Son fines de los organismos electorales y jurisdiccionales:

...

II.- Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta Ley; ..."

Sin embargo, a pesar de que la ley establece tan digno cometido público, no es posible cumplirlo por el Tribunal Electoral Estatal cuando los actos vulnerantes provengan de los partidos políticos, que son entidades de interés público, y como se expuso con antelación, el único conducto en muchos Estados para el acceso de los ciudadanos a los puestos de elección popular.

En este orden de ideas, no sólo urge que se decrete legalmente que los partidos tengan que saciar una estructura mínima democrática en su vida interna, estableciendo reglas claras al respecto, sino que para que tales reglas adquieran el relieve necesario, es menester que se contemplen igualmente los medios de defensa que permitan hacer efectiva la garantía al ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Sobre este particular de los medios de defensa, la legislación debe ampliar la jurisdicción de los Tribunales Electorales Estatales para que conozcan a su vez de las omisiones, actos o resoluciones emitidos por los órganos de los partidos políticos con registro en los respectivos Estados, contra los que no proceda medio de defensa alguno de conformidad con sus estatutos, y que por su naturaleza puedan afectar los derechos político-electorales del ciudadano.

Es cierto que la ciudadanía cuenta con ese medio impugnativo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que éste brinda un excelente servicio en la atención de las muchas quejas que se presentan. También es cierto que esa actividad jurisdiccional ha dado lugar a

grandes pasos de avance jurídico en la confección de la jurisprudencia que se ha dictado sobre ese tema; sin embargo, no menos cierto es que los Tribunales Electorales de los Estados de la República están completamente cercanos a la realidad local que circunda a los actos de los partidos políticos y de los ciudadanos que con ellos intervienen, y que por lo mismo, tienen una noción especial de los factores que participan en la actuación de ambas partes, y por tanto, sería muy conveniente que el acceso a la justicia quedara más libre de obstáculos en el esquema estatal, para que los órganos encargados de impartirla, estuvieran verdaderamente dotados de las herramientas jurídicas que permitieran el cumplimiento de su función garante de la legalidad en cada entidad federativa.

Como consecuencia de todo lo expuesto, puede concluirse que sería de gran beneficio para la comunidad en general el que desde la óptica constitucional federal, se impusiera la obligación de que cada entidad federativa adaptare sus normas fundamentales y secundarias, para que se garantice que sólo puedan registrarse y mantener su registro los partidos políticos cuyos estatutos cumplan con un mínimo de normas democráticas que garanticen el respeto a los derechos político electorales de los ciudadanos, tanto en su potestad de libre asociación, como de su acceso a los puestos públicos de elección popular, en la inteligencia de que las disposiciones constitucionales en comentario, han de marcar pautas claras respecto a esos principios democráticos que deben contenerse estatutariamente.

Asimismo, sería muy recomendable que también se estableciera a nivel Constitucional Federal el que los tribunales electorales de los Estados cuenten con la competencia suficiente para resolver los conflictos relacionados con la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, o aún de manera más general, para cumplir con su función garante de la legalidad de todos y cada uno de los actos relacionados con tales derechos.

MESA 2

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

*José Alejandro Luna Ramos**

CARACTERÍSTICAS DEL JUZGADOR

- A. Probidad
- B. Capacidad jurídica
- C. Conciencia social
- D. Mística o vocación
- E. Fortaleza conceptual y material

Todas estas características, en la antigua Suprema Corte de Justicia de la Nación, se decía que en síntesis un buen juez requería. Sin embargo, estos atributos se pierden y nunca llegarán a cristalizarse si el juez no cuenta con la independencia necesaria para el desempeño de su función.

Ahora bien si para que un juez pueda ejercer plenamente su cargo, requiere de esta figura de la independencia, **debemos definir qué entendemos por ella.**

Independencia es la calidad de que debe estar imbuido el juzgador para liberarse de las presiones de cualquier índole que pudieren influir en las decisiones de los conflictos que debe dirimir, en los que únicamente debe atender al imperio de la norma que los rige, a los lineamientos jurisprudenciales, a la doctrina y a las interpretaciones y lineamientos jurídicos que adquiere en el ejercicio de su cargo, es decir, el espíritu de justicia que esto conlleva.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Qué o cuáles son las medidas que deben tomarse para garantizar la independencia antes referida.

Para poner el remedio es necesario conocer cuáles son los factores que atentan contra la independencia judicial.

Debemos entender que existen dos tipos de factores o presiones que atentan contra ella:

1. Las presiones de origen interno.
2. Las de origen externo.

Las primeras son aquellas que se ejercen por medio de influencias de otros miembros del mismo poder, sean jerárquicamente superiores o no, es decir, esto puede realizarse aun en quienes son sus pares, según los lazos de afecto, amistad y otros factores relacionados con el entorno dentro de la propia estructura de la que forma parte, la que no podemos minimizar, ya que constituye una de las más socorridas y nefastas prácticas, porque si bien en la mayoría de los casos no corrompe económicamente, sí es capaz de corroer la conciencia del juzgador.

Por presiones externas debemos entender a todas aquellas que provienen de cualquier ámbito distinto del entorno de los juzgadores, y si bien en principio únicamente se entendía como la presión que ejercía el poder ejecutivo a quien se le debía el favor de la designación y a las amplias facultades para que a su libre albedrío pudiera en muchos casos remover de su cargo a los juzgadores, en la actualidad los factores de presión son múltiples, pues lo mismo provienen de elementos de orden político o social, e incluso atribuibles a los llamados poderes fácticos, religiosos, entre otros. Ejemplos:

1. Aborto
2. Sindicatos
3. Informadores
4. Crimen Organizado
5. Narcotráfico
6. Económicos, sociales y políticos

En fin, una lista que sólo se hace en forma ejemplificativa, pues es innumerable.

Mecanismos para tutelar la independencia ante tantos embates.

1. Carrera judicial.
2. Cátedra interna.
3. Consecuencia de lo anterior, inamovilidad.
4. Remuneración decorosa.
5. La autonomía presupuestal ya es una cuestión propiamente ajena al juzgador como tal y debe atenderse en el panorama institucional.

INDEPENDENCIA PRESUPUESTAL

*José Francisco Quevedo Giorgana**

Empiezo por explicar qué son los órganos autónomos. Se entiende por órganos autónomos constitucionales y autónomos aquellos que de una manera fundamental e inmediata se establecen en la constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado; representan una evaluación de las teorías clásicas de la división de poderes porque se presume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales su función. Es primordialmente controlar o equilibrar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno, tienen los partidos; esto es, desparticularizar el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales respecto de la autonomía de los órganos electorales y válgase la introducción, nuevamente en tendencia de los mismos, convendría distinguir cuatro ámbitos de la autonomía que al final redundan o concluyen en términos totales en el órgano electoral.

Primero que nada, podíamos hablar de una autonomía política, implica que la calidad del órgano electoral es en beneficio pleno de su función, y que se realiza de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguirla plena cuando el órgano no está sustentado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral, y la parcial

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral, finalmente es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

Autonomía financiera, independencia financiera, los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté preescrito por la ley secundaria o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento que se viva, sino de una disposición constitucional que determine con toda precisión las bases sobre las cuales debe otorgarse; se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política, y es total cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Vale mencionar que se dan casos, algunos donde las propias constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales; es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del ejecutivo o del legislativo; la autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u orden; ya hablaríamos en estos momentos de la autonomía jurídica, significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse a través de la facultad reglamentaria, es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia y se erige en órgano y control de legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores.

Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la religión de otro poder y su posibilidad de reglamentar esto es limitado.

Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad. Lo otro sería la autonomía administrativa. La independencia administrativa (fíjense en mi mesa de gestión todo independiente, pues obviamente tiene que ser autónomo, no estoy en contradicción con lo expuesto por el maestro Luna en ningún momento; por eso lo aclare al principio), consiste en la facultad electoral para establecer los parámetros, los termómetros de cada organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración

de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral está limitado por su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar a su personal, finalmente será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado. Dentro del tema que abordó el maestro Luna y que estamos abordando también, notamos sobre la remuneración de los funcionarios como subtema para analizar muy brevemente, como comentario, los regímenes de responsabilidad y sobre todo la autonomía presupuestal, la que estamos definiendo y hemos referido; obviamente al ser independiente, debemos capacitarlos día a día, capacitación y más capacitación y aprendizaje, pienso es la forma más pronta de adquirir conocimiento; capacitarlos de manera pronta porque sin ellos y sin el apoyo de las demás instituciones no pudiéramos avanzar. En cuanto a la inmovilidad judicial, en el estado de Tabasco la tenemos contemplada en la constitución política, creemos que la norma que rige este principio está claramente definida al igual que la remuneración de funcionarios en el régimen de responsabilidad está debidamente normada en el reglamento interno.

Por último, lo que interesaba, les hablare a ustedes de lo que proponemos para hacer autónomos presupuestalmente en nuestra entidad.

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE TABASCO

La autonomía, en el caso específico del Tribunal Electoral de Tabasco, está sustentada en la Constitución del Estado, en el artículo 63 bis, en el cual se establece que este órgano es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Estado, que funcionará de manera permanente, que estará dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, independiente en sus resoluciones y autónomo en sus funcionamientos. El Tribunal Electoral de Tabasco, elabora su propio presupuesto de egresos con base en las necesidades financieras, humanas y materiales, el cual es remitido a la Secretaría de Administración y Finanzas, para su

inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos en el Estado, en donde constantemente podemos observar que se reduce de manera significativa, es decir, hacemos las peticiones de lo que creemos conveniente pero por lo común es menor, eso obviamente menoscaba sobre todo en capacitación, talleres múltiples. Ahora bien, a efecto de seguir consolidando a los órganos electorales sería conveniente que se estableciera un porcentaje fijo del presupuesto de egresos, es decir, mediante la disposición constitucional de la participación presupuestal en donde estos recursos constituirían el supuesto predio de autonomía jurisdiccional y funcional pues los presupuestos anuales que se otorgan a los órganos autónomos indudablemente que son obtenidos a través de una serie a veces de negociaciones ante el Poder Ejecutivo y posteriormente ante el Poder Legislativo. A pesar de la buena fe de las partes se producen ciertas desavenencias acompañadas de naturales suspicacias en cuanto a las posible influencias respecto a la conducción decisiva de dicho dinero.

Por ello se considera que la única manera de conciliar el más mínimo recelo o diferencia surgida en el proceso de negociación anual, es otorgar un porcentaje fijo como mínimo en los mínimos expuestos, en el entendido que no podrá ser menor a lo otorgado en el presupuesto anual anterior y que tampoco esté sujeto a la correlación de fuerzas partidarias que se establezcan en el Poder Legislativo, este porcentaje el cual se propone se fija independientemente que se trate de un año electoral o no y permitirá que los órganos autónomos electorales hacer las provisiones y previsiones financieras necesarias para ir haciendo frente a los procesos electorales, sin que se requiera solicitar recursos adicionales para este fin, y garantizar así los principios de autonomía, independencia, imparcialidad, para los cuales fueron creados.

Esto es cuanto comento, yo quisiera lo mejor para mi Tribunal, para mi estado en cuanto materia electoral, sobre todo presupuestalmente hablando para consolidarnos como una institución de primer nivel en nuestro país.

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL

*Ismael González Parra**

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. La independencia judicial. III. Inamovilidad judicial. IV. Remuneraciones de los funcionarios judiciales. V. Régimen de responsabilidad. VI. Autonomía presupuestal. VII. Capacitación electoral.

I CO NSIDERACIONES GENERALES

En este marco de la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, en el que participé con el tema: “La independencia judicial en materia electoral”, es propicia la ocasión para el análisis de la independencia y autonomía que priva en los tribunales electorales de los estados, en lo general y del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, en lo particular. Previo a ello, considero importante recordar de paso, las reformas que dieron origen y fortalecimiento a la independencia y autonomía de la justicia electoral en México.

La justicia en materia electoral que en México estuvo vigente hasta 1993, es la llamada justicia política, materializada en lo que conocimos como colegios electorales.

Las reformas constitucionales de 1990 y 1996 en materia electoral, dieron origen a las instituciones autónomas, profesionalizadas e inde-

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Estado de Nayarit.

pendientes, responsables de la función del Estado, de organizar las elecciones federales y de conocer y resolver las controversias que se susciten en materia electoral, sobre la base de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Es un hecho, que dichas reformas constitucionales y legales, fueron adoptadas en los Estados.

Respecto al sistema jurisdiccional electoral, éste surge de manera incipiente en la reforma constitucional del 11 de diciembre de 1986, con la creación de un órgano jurisdiccional de carácter administrativo, denominado *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, mismo que le correspondió la responsabilidad de sustanciar y resolver los recursos de queja, derivados de las impugnaciones en la elección de diputados federales, senadores y la elección presidencial de 1988, en donde resultó ganador Carlos Salinas de Gortari. Con la reforma constitucional del 5 de mayo de 1990, le dio vida al Tribunal Federal Electoral, ente autónomo e independiente, a quien le atañó sustanciar y resolver las impugnaciones electorales de las elecciones federales de 1991 y 1994, elección esta última, en que resultó electo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

En 1996 nace el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituido en la Constitución General de la República como la máxima autoridad jurisdiccional, sobre asuntos electorales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad. En el marco de sus atribuciones y competencias el Tribunal ha sustanciado y resuelto las impugnaciones derivadas de los procesos electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, así como las derivadas de elecciones en los Estados y el Distrito Federal.

Todas estas últimas elecciones se caracterizaron por su competitividad política, en las que como resultado de las mismas, cambiaron la geografía política del país, con la alternancia en el poder, tanto en el ámbito federal como en el local; en la elección de 1997 ningún partido político obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en la elección presidencial de 2000 se da la alternancia en el Poder Ejecutivo, en que ganó las elecciones Vicente Fox Quesada y en el 2006, Felipe Calderón Hinojosa, ambos del Partido Acción Nacional. Sin duda alguna, la importante actuación de *autonomía e independencia* que ha tenido este Tribu-

nal Electoral desde esa última trascendente reforma, le ha permitido ser el garante de la estabilidad política y social que hoy vive México, al dar definitividad a los conflictos suscitados en los procesos electorales.

La trascendente y última reforma político-electoral de 1996, ratificó los presupuestos de la función estatal electoral. Lo fundamental de esta reforma para nuestro tema, consiste en que en ella se dio la exclusión del Poder Ejecutivo de cualquier participación en la integración y funcionamiento de los órganos electorales federales, con lo que se pretendió profundizar la autonomía e independencia de los organismos electorales.

Todas las legislaciones de los Estados y el Distrito Federal se ajustaron a la norma constitucional, con sus excepciones. En la legislación electoral del Estado de Nayarit, aún prevalece prescrito en el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley Electoral del Estado de Nayarit vigente.

El tema en el que participamos en este importante foro, impone una revisión puntual de la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales, en particular: la inamovilidad judicial; remuneraciones de los funcionarios judiciales; régimen de responsabilidad; autonomía presupuestal y de capacitación electoral, en esperade alcanzar los propósitos que redunden en beneficio de la justicia electoral en México.

II LA I DE E DE CIA JUDICIAL

La autonomía jurídica implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia.

La garantía de independencia y autonomía judicial en materia electoral en los Estados, encuentra su fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 116, que dispone: “c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.

El carácter autónomo del Tribunal Electoral del Estado es reconocido en el artículo 5º de la Ley de Justicia Electoral para el Estado, toda vez que la Constitución Política del Estado Nayarit no lo hace expresamente.

De lo anterior se desprende que el Tribunal Electoral del Estado de Nayarit es un órgano jurisdiccional autónomo, con capacidad de autodeterminarse, conforme a las facultades legales y reglamentarias; así como para emitir y reformar su reglamento interno, el cual tiene por objeto regular la esfera jurisdiccional, los medios de impugnación, la organización y funcionamiento interno del Tribunal.

Asimismo, la decisión de los magistrados numerarios, para elegir de entre sus integrantes al que fungirá como presidente, es independiente, el que durará en el cargo un año, que puede ser reelecto por un periodo igual, conforme al artículo 6º del la Ley de Justicia Electoral y 18 del Reglamento Interior del Tribunal.

El Tribunal ejerce el control de legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de los órganos electorales administrativos, a través del recurso de apelación y del juicio de inconformidad; el primero en todo tiempo y el segundo durante los procesos electorales locales y exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez.

En conclusión, es dable decir que el Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, es un órgano jurisdiccional con capacidad de autodeterminarse, que se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores.

Sin embargo, su autonomía no es total, toda vez que sus resoluciones no adquieren definitividad judicial, ya que éstas son sometidas a la revisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de revisión constitucional y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En ocasiones las diferencias de criterios al resolver en ambas instancias —la local y la federal— están marcadas primordialmente por los métodos argumentativos hermenéuticos empleados, sin que de ninguna manera resten valor y veracidad a la resolución revocada, que al ser analizada por la instancia superior, sólo por ser terminal es la que establece la última palabra con efectos obligatorios.

III | A O ILIDAD JUDICIAL

La inamovilidad es otra de las garantías fundamentales de los magistrados, la cual encuentra su fundamento en la fracción III del artículo 116 Constitucional.

Al respecto, el ministro Aguirre Anguiano manifiesta que la inamovilidad puede resumirse en la siguiente frase: “No te muevas mientras no exista causa de responsabilidad y continúes honestamente en el ejercicio de tu función”.

Por su parte el ministro Azuela Güitrón refiere con respecto de la inamovilidad, el de lograr la independencia de los juzgadores: “¿En dónde radica la autonomía y la independencia de un funcionario? Para mí radica en la actitud psicológica de poder resolver sin presión alguna los asuntos que se someten a su conocimiento”.

Asimismo, el ministro Díaz Romero al respecto precisa: “Soy un convencido de la inamovilidad de los jueces, porque creo que es la parte fundamental, el meollo en el cual se debe apoyar la independencia del Poder Judicial”.¹

En ese contexto, es de estimarse que la inamovilidad genera certidumbre de estabilidad laboral en los magistrados, que permite el desempeño de sus responsabilidades con plenitud de independencia y sin los temores de presión o condiciones inadecuadas de su permanencia en el cargo.

Además, otro beneficio de la inamovilidad es la especialización del servicio público, no sólo como condición básica para el cumplimiento eficaz y eficiente de su responsabilidad, sino como una herramienta de la consolidación democrática. En consecuencia, la estabilidad de los juzgadores electorales debe ser una garantía esencial para evitar que la disputa por el poder político, los intereses de un grupo o partido, impida la profesionalización y el perfeccionamiento de la función jurisdiccional.

¹ *Inamovilidad de jueces y magistrados del poder judicial local*. Serie de debates, Pleno, núm. 18, México 1999. Ed. Gama Sucesores, p. 4.

La permanencia de los magistrados electorales, durante el periodo para el que fueron designados por el Congreso, no es la única garantía de inamovilidad, otro factor que también es importante para el juzgador electoral, es la certidumbre que al término del periodo tenga posibilidades reales para la ratificación del cargo, si la legislación electoral lo permite.

Ley de Justicia Electoral, garantiza la inamovilidad de los magistrados del Tribunal del Estado, por un periodo de cuatro años, que puede ser ratificados por un periodo igual. Sin embargo, no existe un procedimiento legal de evaluación para la ratificación de los magistrados. Por lo cual, resulta esencial que la ratificación de los magistrados, sea de mero trámite, en tanto no hayan incurrido en responsabilidad alguna en su actuación.

Sin embargo, esta garantía de inamovilidad con frecuencia se encuentra amenazada, aun cuando se encuentre prescrita en la Constitución basta que decisiones políticas así lo acuerden, para que se vulnere la autonomía e independencia de los órganos electorales. Verbigracia, lo que actualmente esta ocurre a los consejeros del Instituto Federal Electoral.

I RE U ERACIO ES DE LOS U CIO ARIOS JUDICIALES

La seguridad en las remuneraciones debe ser una garantía esencial, que tutele la independencia de todo órgano jurisdiccional. Es por ello, que el artículo 94 constitucional, prevé que las remuneraciones de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, no puedan ser disminuidos durante el tiempo de su encargo.

Esta garantía constitucional para los funcionarios de los Estados, encuentra su fundamento en la fracción III del artículo 116 constitucional, al generar certeza jurídica a los magistrados y jueces, de que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. Con esta medida debiera reducirse inexorablemente la posibilidad de quebrantar la independencia judicial mediante presiones que afecten la situación económica de los juzgadores.

Estimo que las remuneraciones adecuadas de los servidores públicos en su encargo, es otro factor que complementa la independencia

judicial, pues es necesario que el magistrado electoral, además de la certeza de sus ingresos económicos, éstos sean suficientes, que le permitan el bienestar y una posición social digna.

Sin lugar a dudas que existe un problema para determinar cuál sería la remuneración adecuada, digna y decorosa para los funcionarios judiciales electorales. Estimo que la retribución debe guardar una adecuada relación con la naturaleza y alto grado de responsabilidad del servicio público que prestan.

Al respecto, encontramos otros parámetros para determinar las remuneraciones de los funcionarios, como hacer efectiva la garantía fundamental en materia laboral, *a trabajo igual salario igual*. Ello llevaría a una reivindicación salarial de los magistrados electorales, y equiparar los sueldos con los que reciben los magistrados de otros Tribunales en mismo estado.

En Nayarit, el artículo 15 de la Ley de Justicia Electoral establece que la retribución de los magistrados durante los procesos electorales o durante el tiempo que ejerzan su cargo, será prevista en el Presupuesto de Egresos del Estado. Sin embargo, regularmente el presupuesto autorizado es menor al ejercido en el periodo fiscal anterior, lo cual impide cubrir a los servidores públicos las mismas percepciones que se venían recibiendo. Ello genera una total incertidumbre presupuestal e inseguridad en el empleo de quienes laboran en el Tribunal.

Estimo que el principio de intangibilidad de las remuneraciones de los funcionarios judiciales electorales lejos de ser soslayado en los Estados, debe ser amparado legalmente, que les asegure una equivalencia con las remuneraciones que perciben los funcionarios del Tribunal Superior de Justicia, como un medio de fortalecer la justicia electoral.

R G I E DE RES O SA ILIDAD

El marco general de responsabilidades de los servidores públicos encuentra su fundamento en la Norma Fundamental, en el artículo 108

constitucional. Para nuestra exposición, el precepto señalado alude a los funcionarios y empleados del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, como servidores públicos, para efectos de responsabilidades a que alude en su Título Cuarto. Asimismo, señala a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y miembros de las Judicaturas Locales, los que serán responsables por violaciones a la Constitución y las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Constitución Política del Estado de Nayarit y la Ley de la materia, establecen que se reputarán como servidores públicos, en lo que interesa, a los miembros del Poder Judicial, a los consejeros de la Judicatura, a los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Estado, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las normas conducentes para sancionar a los funcionarios que incurran en responsabilidades, se encuentran prescritas en el artículo 109 constitucional: *administrativas*, para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; *civil*, para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales; *penal*, para los servidores públicos que incurran en delito y *política*, para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En razón de lo anterior, es de considerarse que existe un régimen constitucional y legal de responsabilidades para los servidores públicos, entre otros, los que integramos los tribunales electorales en los ámbitos federal y local, el cual nos obliga a que en cumplimiento con nuestras obligaciones, nuestra actuación sea con honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

I AUTO OÍA RESU UESTAL

Los órganos constitucionales autónomos están reconocidos como en la Constitución y no se adscriben con precisión a ninguno de los tres poderes del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, asumiendo que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales, sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Son órganos de defensa constitucional y democracia, considerados de equilibrio político, por eso es necesario que estén contemplados en la Constitución, a fin de que ella regule su integración y estructura, para que su funcionamiento sea independiente.

Como sabemos, el surgimiento de los organismos electorales en nuestro país, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en los procesos de elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México, es impulsada principalmente por la necesidad política e histórica de depositar la organización, desarrollo y calificación de las elecciones, en una autoridad independiente de los partidos políticos y de los poderes del Estado.²

La independencia debe ser no exclusivamente formal, sino también *financiera*. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea, el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgarsele.

Al hablar de autonomía presupuestal, ésta se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Respecto al Tribunal Electoral del Estado, no pudiéramos considerarlo como un órgano constitucional autónomo, pues esta característica está reconocida en la Ley de Justicia Electoral.

² Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

La autorización del presupuesto depende de dos instancias, el Ejecutivo y el Legislativo, mediante la entrega del anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, el cual lo incorporan en el presupuesto del Poder Ejecutivo, al igual que otros organismos públicos autónomos, como son el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal de Justicia Administrativa no es un trámite directo al Congreso del Estado.

La administración del Tribunal se realiza con autonomía, en razón de las facultades legales para la distribución y redistribución del presupuesto autorizado, con la única limitante que tienen todos los entes públicos, la de observar los lineamientos para el ejercicio, contabilidad y gasto público. La administración de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, corresponde al Presidente, el cual se ejerce a través su estructura organizacional.

Finalmente, señalo que la autonomía financiera del Tribunal Electoral no es total, pues el proyecto de presupuesto es modificado y resulta insuficiente para cumplir con los compromisos ya adquiridos, lo que imposibilita destinar recursos para otros importantes rubros, como la capacitación de personal, la realización de eventos de difusión de la cultura democrática, entre otros.

II CAPACITACIÓN ELECTORAL

La capacitación institucional es una de las asignaturas pendientes que revisten mayor importancia en la impartición de justicia electoral, pues ésta debe ser permanente, con la finalidad de alcanzar la eficiencia y eficacia, en la actividad jurisdiccional.

El problema principal que encontramos en la materia electoral, que paulatinamente se ha venido incorporando en los últimos años como materia de estudio en las universidades pero en un contexto teórico y no mediante el estudio de casos con la experiencia práctica del quehacer judicial; lo cual hace difícil adquirir fuera de la institución el conjunto de conocimientos, destrezas e información necesaria para el eficaz cumplimiento de esta tarea especializada.

Regularmente, dicha deficiencia, ha sido suplida por la capacitación informal, a través de la experiencia compartida de funcionarios con mayor antigüedad y conocimiento práctico en la materia y de la lectura de los expedientes y resoluciones judiciales.

Es una necesidad la capacitación electoral permanente de los funcionarios judiciales en los Estados, ya que su función de impartir justicia es una de las tareas más delicadas del servicio público, que requieren mayor calidad en sus resoluciones.

Finalmente señalar que, en gran medida, los Tribunales de los Estados nos hemos visto favorecidos con la capacitación proporcionada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Centro de Capacitación Judicial Electoral sin embargo, requerimos de un mayor esfuerzo, en virtud de la situación financiera que atravesamos. Por lo que eventos como éstos que hoy nos convocan a todos, son especialmente significativos para el intercambio de opiniones y la evaluación objetiva de los resultados de nuestra democracia, a la que todos, todos, como ciudadanos y más aún como juzgadores estamos comprometidos a velar por ella.

MESA 3

LA JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

*Constancio Carrasco Daza**

Dado el carácter temático de la presente exposición y en vista de la homogeneidad que existe entre los medios de impugnación previstos en las legislaciones electorales estatales, el diseño estructural y organizacional de sus institutos, y la sistemática que opera en la impugnación ante sus tribunales, es mi deseo dedicar especial atención, por considerarlo de suma importancia, a uno de los subtemas incluidos en el programa de actividades, el cual se denominó “Aplicación de Tratados Internacionales por Tribunales Electorales Estatales”.

La aplicación del Derecho Internacional en el ámbito interno de los Estados es un tema de validez espacial del orden jurídico; circunstancia que por sí sola representa un grado de importancia superlativa, pues se traduce en la posibilidad de incorporar normas jurídicas de origen externo en el marco normativo de un país.

En especial, los conflictos que se suscitan en materia electoral giran en torno a dos derechos fundamentales: el derecho a votar (como manifestación democrática de la decisión política de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes) y el derecho a ser votado (como la posibilidad de intervenir activamente en la vida política de un Estado).

Es dable advertir que las democracias constitucionales siguen las siguientes tendencias uniformes:

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- I. Se han incrementado las medidas constitucionales dirigidas a positivizar los derechos humanos; es decir, a darles vigencia en el orden normativo.
- II. Se ha buscado su especificación, y la doctrina ha diseñado una escala generacional de los derechos humanos, estructurada con bases axiológicas, tomando como referencia el momento de su aparición en el escenario universal, en que ocupan un lugar primigenio por cierto, los derechos políticos-electorales.

Los derechos humanos han sido objetivizados normativamente y los procesos de integración internacional han logrado incidir positivamente en el ámbito interno de los Estados.

Previo a explicar cómo se ha verificado la adopción normativa de los Tratados Internacionales en el Estado mexicano, considero conveniente resaltar otro factor que ha sido determinante en la evolución constitucional de muchos Estados.

Ese proceso no tiene únicamente su origen en el Derecho Internacional, pues en ocasiones, obedece a factores endógenos. En ese tenor, se habla de la “constitucionalización” de los Estados modernos.

Ricardo Guastini ha delineado con claridad cómo puede suscitarse este fenómeno constitucionalizador, con las condiciones que lo favorecen:

1. La existencia de una Constitución rígida, que incorpora derechos fundamentales.
2. La garantía jurisdiccional de la Constitución.
3. La fuerza vinculante de la Constitución.
4. La sobreinterpretación de la Constitución.
5. La aplicación directa de las normas constitucionales, incluso para regular las relaciones entre particulares.
6. La interpretación conforme a las leyes.

Concretamente, en la exposición resaltaré una de las condiciones antes enunciadas: La “sobreinterpretación” de la Constitución.

Opera cuando la Constitución es interpretada en forma extensiva, lo que permite deducir de ella postulados fundamentales conocidos también como “principios”. En este matiz, la interpretación no se limita a una actividad de subsunción estricta de reglas, sino que puede implicar el desarrollo de una ponderación o valorización.

La introducción de principios en la acción interpretativa de la Constitución es una herramienta útil y necesaria para la protección de los derechos fundamentales, pues es apreciable que éstos, por su naturaleza general, no responden a la fórmula básica tradicional, constituida por el binomio: *supuesto fáctico y consecuencia legal*.

Valores tan importantes como el derecho a la libertad, la dignidad, la honra, la igualdad, entre otros, son muchas veces inaprehensibles en las estructuras normativas convencionales, y por ello es menester que la interpretación que de ellos se haga, no se ciña estrictamente a los modelos jurídicos previamente elaborados, pues ello podría resultar insuficiente para su salvaguarda.

Ahora bien, en México la adopción de todo este nuevo esquema ha sido respaldada por la inmersión normativa de los Tratados Internacionales al marco jurídico vinculante.

En particular, es el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que denota la intención del Constituyente de permitir la asunción de convenios internacionales para que formaran parte del orden jurídico nacional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el ejercicio de la jurisprudencia, ha emitido los criterios que se han intitulado de la forma siguiente: “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL” y “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”.

Con base en el precepto constitucional antes mencionado, se considera a los Tratados Internacionales como ordenamientos jurídicos que conforman la “Ley Suprema de la Unión”.

Dicho término hace alusión a un bloque o segmento normativo que se encuentra en la parte más alta del régimen jurídico nacional y

que debe ser respetado por todas las autoridades, sin distingo de si se trata de federales, locales o municipales.

Cuando el marco normativo interno sigue un proceso real de “constitucionalización”, 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 meramente ejemplificativa, aludiré a uno de los derechos fundamentales que encuentra tutela directa por el orden jurídico interno mexicano y que, a su vez, ha gozado de pleno reconocimiento en el ámbito internacional. Precisaré cómo debe ser tutelado en la práctica jurisdiccional.

Me referiré al “principio de inocencia” o como doctrinalmente se le conoce “de presunción de inculpabilidad”. Por declaratoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el citado postulado fundamental se encuentra imbríto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

A su vez, se trata de un principio reconocido internacionalmente, en los artículos 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles² y 8.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos,³ ambos compromisos signados por el Estado Mexicano.

¹ Tesis aislada del Pleno de la SCJN intitulada “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, página 14 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002.

² Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981.

³ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981.

Por su parte, el artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra ubicado en el capítulo relativo a la ciudadanía mexicana y tiene por objeto regular las hipótesis jurídicas que producen como consecuencia la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano, es decir, la privación temporal de esa clase de derechos.

La fracción II de dicho precepto constitucional dispone:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: ... II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.”

Como puede verse, la fracción transcrita define dos condiciones que dan lugar a la suspensión de los derechos de los ciudadanos que enfrentan un proceso penal. La primera de ellas se refiere a que el delito de que se trate tenga prevista pena privativa de la libertad. La segunda atiende una condición temporal dentro del proceso. La medida suspensiva se da en una etapa procesal concreta, como lo es el auto de término constitucional.

En ese orden, el precepto constitucional en comento impone *la suspensión de derechos políticos*, sin existir siquiera sentencia de condena, esto es, sin declaratoria firme de autoridad judicial sobre la demostración del hecho delictivo y la plena responsabilidad del incoado.

EL R I C I O D E R E S U C I D E I O C E C I A

En oposición a la consecuencia jurídica contemplada en el aludido normativo 38, fracción II, coexiste con rango de garantía individual, el principio de presunción de inocencia, implícitamente contenido en los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, 19, párrafo primero; 21, párrafo primero y 102 apartado “A”, párrafo segundo, todos del texto de la Constitución Federal.

El principio de presunción de inocencia o de inculpabilidad, se ha definido por la Suprema Corte de Justicia, como el derecho que tiene

toda persona sometida a proceso penal, de ser considerado inocente, hasta en tanto, condición *sine qua non*, se acredite su culpabilidad en la comisión del delito que se le atribuye.

Así se constata del contenido de la tesis aislada proveniente del Pleno de ese Alto Tribunal, visible a página 14 del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XVI, agosto 2002, que a continuación se cita: “PRE-SUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

TELEOLOGÍA DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La razón a la que atiende el principio de presunción de inocencia es garantizar a toda persona que no será condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan el presupuesto de inocencia que existe a su favor.

En un sentido amplio, tal prerrogativa se traduce en que sólo ante la demostración de culpabilidad, justificada con la sentencia condenatoria, puedan imponerse las sanciones que la ley prevé.

Durante todas y cada una de las distintas fases del procedimiento y hasta la firmeza del fallo de condena, este principio se erige en una verdadera barrera de legalidad, que busca privilegiar que una sanción se materialice sólo como consecuencia de una resolución judicial conclusiva.

En esa medida, ese principio es garantía de que el justiciable, no podrá recibir por anticipado las resultas que son propias de la finalización del juicio (las penas o sanciones).

OSICILIO DEL DERECHO INTERIOR AL ATRIBUTO DE LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES

Sobre el tópico, conviene mencionar el contenido de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 25 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, señala:

“23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.**

Por su parte, el dispositivo número 24 de ese cuerpo normativo indica:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En su orden, los artículos 25 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, son del texto siguiente:

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derecho y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

“Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

En las normas internacionales precitadas se concibe como máxima, la posibilidad de que los ciudadanos gocen, sin restricciones indebidas de derechos y oportunidades, entre otras, la de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Se consigna también que esa clase de derechos políticos sólo pueden limitarse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o materia o condena de juez competente.

También, se impone traer a cita la interpretación que del artículo 25, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos realizó la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte, a través de su Comité de Derechos Humanos.

El doce de julio de 1996, durante la 1510ª Sesión de la Organización de las Naciones Unidas, verificada durante el 57º periodo de sesiones, se aprobó⁴ la observación general número 25, “Derecho a participar

⁴ Información consultada en la página *web* de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25)”, que constituye de facto una interpretación del numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recién inserto.

En la observación citada se sostuvieron dos cuestiones fundamentales:

- A. La necesidad de que los motivos para privar del derecho al voto a los ciudadanos fueran objetivos y razonables, y,
- B. Que la privación de libertad de las personas que aún no han sido condenadas (la prisión preventiva) no impida el derecho a votar.

Así lo convalidó el apartado número 14, de la interpretación del artículo 25 del Pacto de mérito, el cual en sus términos expuso lo siguiente:

“14. En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos.

Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables.

Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el periodo de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena.

A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.”

Por tanto, si los preceptos de orden internacional son claros al establecer que la suspensión de derechos electorales, sólo debe darse hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia condenatoria respectiva y de lo expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del análisis constitucional ha quedado claramente establecido que el principio de “presunción de inocencia” se reconoce como implícitamente contenido en el propio texto constitucional; la interpretación adecuada debe ser en el sentido de favorecer dicho postulado fundamental.

Para ello, la interpretación deberá implicar un efecto ampliatorio o de ensanchamiento, en palabras de Ricardo Guastini, de “sobreinterpretación” de la Constitución como única vía para salvaguardar ese derecho implícitamente reconocido por ella, lo cual podría darse verbigracia, de la forma siguiente:

Mediante la interpretación armónica de lo dispuesto en el numeral 38, fracción II, de la Constitución Política, en relación con los artículos 23 y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 25 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos bajo la percepción de que la figura de suspensión de derechos políticos, debe suponer necesariamente la existencia de una sentencia de condena, por delito que amerite pena privativa de libertad; es decir, en el sentido que esa disposición jurídica constitucional sólo pueda imponerse únicamente como una pena accesoria y consecuente de la sanción principal.

De ese modo, se aplicará la interpretación que resulte más benéfica al justiciable, en que el juez o tribunal atienden el contenido de los principios ampliatorios de la garantía constitucional de votar y ser votado en las elecciones políticas que se celebren en el país, de acuerdo con el artículo 35 constitucional.

En efecto, las garantías previstas en la Constitución al constituir un catálogo mínimo de derechos concedidos a los gobernados, no debe interpretarse por los tribunales en forma rigorista, pues esa postura desvirtuaría la esencia misma de esos derechos que, se insiste, en su calidad de principios o lineamientos mínimos son susceptibles de ampliación.

LOS TRIBUNALES ELECTORALES: MODELOS Y TIPOS PROPUESTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO

*José Antonio de la Vega Asmitia**

SUMARIO: I. Introducción. II. Los modelos de tribunales electorales en México y el mundo. III. Los grados de judicialización. IV. El Tribunal Electoral en el Estado de Tabasco. V. Elementos para la discusión y reforma del marco jurídico vigente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

I | INTRODUCCIÓN

La constitucionalidad de la política es uno de los temas más discutidos en todos los sistemas políticos del mundo actualmente. De la misma manera, es un tema que ocupa los debates especializados entre constitucionalistas, jueces y politólogos. Su importancia radica en el hecho de que, frente a la progresiva complejidad de las sociedades y de sus gobiernos, así como de los conflictos que se generan en ellos, la política se ha visto delimitada por el poder de los presidentes o de los parlamentos, con la consecuente crisis de gobernabilidad y de credibilidad en las instituciones.

Otra cuestión importante es la naturaleza litigable de las constituciones. La mexicana es una Constitución francamente litigable desde

* Diputado del H. Congreso del Estado de Tabasco.

el momento que figuras como controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad aparecen entre sus preceptos. La constitucionalidad de los procesos políticos y de las decisiones políticas, así como de las instituciones y leyes que la regulan, debe ser un permanente tejido de negociaciones sin perversión para no debilitar el pacto social que sostiene al sistema político.

Esta ponencia se estructura en cuatro partes: los modelos de los tribunales electorales de México y el mundo, los grados de judicialización electoral, el Tribunal Electoral de Tabasco, y por último, plantearé algunos elementos para la discusión y reforma del marco jurídico vigente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

II LOS MODELOS DE TRIBUNALES ELECTORALES EN EL MUNDO

E

Los órganos jurisdiccionales electorales tienen entre otras funciones la de garantizar la estabilidad del sistema político establecido en las normas constitucionales.

Es así que nuestro sistema jurisdiccional electoral se basa en nuestros días en la reforma constitucional de 1996, que tuvo como principal objetivo en cuanto a la justicia electoral en las entidades federativas, el establecimiento de un conjunto de principios y bases a nivel local, así como la consecución para los tribunales estatales de ciertas garantías que le permitieran cumplir con sus funciones con eficacia y eficiencia.

Señala el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las obligaciones de los estados integrantes surgidos del Pacto Federal:

“IV.Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

“c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;”

Como lo establece el precepto constitucional, deja a la soberanía de las entidades federativas la forma de organización y naturaleza de su jurisdicción, siempre que se respete la autonomía funcional y la independencia de sus decisiones.

Por ello existen en la República Mexicana las autoridades locales que resuelven las controversias que surgen en los comicios de las entidades federativas, las cuales se reagrupan en cuatro tipos de tribunales:

- a. Los tribunales electorales estatales;
- b. Los tribunales pertenecientes al Poder Judicial del Estado;
- c. Los tribunales electorales autónomos, y
- d. Las salas especializadas en materia electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Estos cuatro tipos de tribunales electorales que funcionan en México corresponden a dos modelos en el mundo: los tribunales electorales que corresponden al modelo inglés por una parte, y al modelo francés por otra, para resolver los conflictos electorales.

E

A E

El estudio de este sistema de control se divide en tres periodos: en el primero, el organismo encargado del control del contencioso electoral fue el *Magnum Concilium* (el Gran Consejo del Reino); en el curso del segundo periodo, la Cámara de los Comunes; después de 1867 hasta nuestros días es competencia del juez; en el curso de este último periodo, teóricamente es la Cámara de los Comunes quien revisa la decisión definitiva, pero en la práctica esta Cámara jamás modificó una decisión del juez.

E

Tres periodos sucesivos se pueden reconocer: en un primer periodo, el organismo encargado del control del contencioso electoral fue el *Consejo del rey*; en el segundo fue la *Asamblea Nacional* (1789-1958); finalmente después de la adopción de la Constitución de 1958 y hasta nuestros días, esta función fue conferida principalmente al *Consejo Constitucional* y de manera accesoria al juez y al *contencioso-administrativo*.

III LOS GRADOS DE JUDICIALIZACI

La judicialización de la justicia electoral es la tendencia en el mundo, con los siguientes grados:

- a. Los órganos jurisdiccionales que no diferencian los conflictos electorales de otros al aplicar la unidad del derecho, del procedimiento y la jurisdicción en la solución de conflictos electorales;
- b. Los órganos cuasijurisdiccionales;
- c. Las salas especializadas en los órganos jurisdiccionales ordinarios de tipo temporal o permanente;
- d. Los tribunales especializados;
- e. Los tribunales constitucionales, y
- f. Los tribunales de legitimidad.

L

Los sistemas jurídicos que siguen la judicialización del primer grado (1) son países del modelo anglosajón siguientes:

- a. Australia
- b. Canadá
- c. Gran Bretaña
- d. India
- e. Irlanda

L

En Europa Occidental domina el modelo judicialista. En diversos países democráticos se resuelven los conflictos electorales por órganos jurisdiccionales del primer y tercer grado de judicialización mencionado, es decir, con figuras como Corte Constitucional, Corte Suprema, tribunales ordinarios, Tribunal Constitucional y Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Consejo de Estado y Consejo Constitucional, tribunales ordinarios, Corte Especial Superior, tribunales ordinarios y Corte Suprema.

L

L

Es importante resaltar que desde los años 70 la tendencia en Latinoamérica es que los conflictos electorales son dirimidos por actos jurisdiccionales por la imparcialidad y seguridad jurídica que ofrece dicho sistema a los países de la región en proceso de democratización. El tipo de modelo judicialista que domina es el de la jurisdicción especializada y sus figuras son: Corte Nacional Electoral, Tribunal Superior Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunal Superior de Elecciones, Tribunal Supremo Electoral, Consejo Supremo Electoral, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Jurado Nacional de Elecciones y Corte Electoral.

La especialización de dichos tribunales electorales en América Latina es de tal importancia que varios han sido creados como *órganos constitucionales autónomos* en los siguientes países: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay. La naturaleza jurídica de estos tribunales se justifica por su labor de control sobre los poderes del Estado al representar una garantía más para lograr el funcionamiento democrático de las instituciones.

Por todo lo anterior, es claro que el modelo de tribunal electoral propio a las necesidades para fortalecer un proceso de democratización y que corresponda a la naturaleza de modelo jurídico que se desarrolla en el país, debe ser el modelo de tribunal electoral especializado, del

tipo europeo y principalmente del tipo latinoamericano, con un nivel muy alto de independencia no solamente de los demás poderes, sino en especial del poder judicial. Esto es, no corresponde a la naturaleza jurídica, ni a nuestra tradición jurídica, el tribunal electoral en el modelo anglosajón, ya que en el sistema especializado se requiere que los jueces resuelvan conflictos electorales que corresponden a reglas de derecho público, las cuales se rigen conforme a la protección del interés general y el interés público. Esto no se da en el modelo anglosajón, pues sus jueces tienen la tendencia a no distinguir entre el derecho público y el privado. Por lo que aquellos tribunales electorales no especializados, y que sus integrantes provienen del poder judicial, con una formación y experiencia privatista, tienden a aplicar reglas de derecho público como si fueran conflictos entre particulares, cuando en realidad están dirimiendo asuntos que son del interés de la nación y del interés general.

I EL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE TABASCO

En la *Constitución Política del Estado de Tabasco* se adicionó al Título Quinto, denominado “Poder Judicial” del Capítulo único, el artículo 63 bis, para crear el Tribunal Electoral.

Podemos entonces establecer las características definidas en la Constitución de Tabasco sobre el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco como son:

a) *Autonomía constitucional*. En virtud de que no existe obligación constitucional en el artículo 116 fracción IV para incorporar a los tribunales electorales al Poder Judicial de los estados, algunas entidades, entre ellas Tabasco, optaron por permanecer como órganos autónomos desde la Constitución local, en sentido formal, independiente en sus resoluciones y autónomo en su funcionamiento. Incluso, podríamos establecer la autonomía presupuestaria que regula su ley orgánica, al ser su presupuesto independiente del Poder Judicial del Estado. Sin embargo, cuando se aborde la forma en que el mismo se integra, se encontrará una marcada influencia de participación del Poder Judicial.

b) *Participación circunscrita a los poderes constituidos en cuanto al nombramiento de sus miembros.* El Tribunal se integra con tres magistrados electorales numerarios y dos suplentes, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente; dos magistrados electorales numerarios y un suplente, serán aprobados de entre cinco magistrados numerarios que proponga el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El magistrado electoral numerario restante y un suplente, serán elegidos de una lista de diez jueces de primera instancia de la Judicatura que reúnan los requisitos para ser magistrados, que presente ante el Congreso del Estado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, previa aprobación del Pleno de éste.

c) *Permanencia de sus integrantes por 7 años fijos.* A diferencia de otras entidades federativas en donde los órganos jurisdiccionales electorales se mantienen por un número de participación en procesos electorales, el Tribunal tabasqueño establece su temporalidad en un número finito de años, por lo que la permanencia de los magistrados electorales influye en la autonomía al no estar sujeto a decisiones o interpretaciones de oportunidad política. Sin embargo, este sistema corre el riesgo de transitar a la inamovilidad de los juzgadores y, por ende, al desgaste de la institución al establecer, en un caso inédito en comparación con las demás entidades federativas, que se pueda prorrogar hasta 14 años, según lo establece el artículo 8 de su Ley Orgánica.

d) *Carácter permanente del Tribunal Electoral.* Desde su creación en la Constitución se establece el carácter permanente de la actuación del Tribunal, además con ello implica una serie de responsabilidades como la intervención en la resolución de controversias sobre el desarrollo de los procedimientos de participación ciudadana semidirecta, como plebiscitos, referendos y proyectos de iniciativa popular. Incluso el Tribunal ingresa en la dinámica del derecho laboral mexicano al resolver los conflictos que se presenten entre los servidores del organismo electoral y del propio tribunal, aparte de la resolución de las impugnaciones de los partidos políticos y los ciudadanos en tiempos fuera de los procesos electorales.

e) *Profesionalización*. Uno de los deberes principales de los órganos de administración de justicia electoral es la profesionalización de su personal, pues no basta su nombramiento, sino que es obligación de cualquier juzgador prepararse en el tema de su encargo. Por lo anterior, son importantes las labores que realizan los tribunales con relación a la capacitación y difusión de la materia electoral, especialmente del Derecho Electoral. En el caso local, esta facultad la tienen los magistrados en cuanto a las tareas de docencia e investigación y en particular al presidente del Tribunal por lo que se refiere a la capacitación y profesionalización de los funcionarios, como lo señalan los artículos 15 y 18 de su ley orgánica.

f) *Sistemas de medios de impugnación*. Así tenemos que en la legislación electoral encontramos recursos administrativos cuya tutela versará sobre actos o resoluciones de los organismos electorales, en ocasiones regulados de manera no precisa y en otros con recursos genéricos, pero por lo mismo, su campo de protección es mayor. Igualmente, existen recursos jurisdiccionales que salvaguardan la seguridad jurídica de los emitidos por los órganos electorales administrativos y más aún otros contra los emitidos por el propio Tribunal.

De lo anterior podemos observar que dicho Tribunal Electoral carece de independencia plena desde el punto de vista estructural, por las siguientes consideraciones:

- A. Tres de los integrantes del Tribunal Electoral son propuestos por el mismo Tribunal Superior de Justicia, ante la Cámara de Diputados. No debemos olvidar que dicho Poder Judicial en términos del artículo 56 de la Constitución local ha sido designado por una mayoría legislativa y mediante terna propuesta por el Ejecutivo. En Tabasco ejecutivos estatales han provenido siempre de un mismo partido político hegemónico y, durante décadas, este sistema ha mantenido un sistema de administración de justicia que tiende a no afectar sus intereses. Esta afirmación se refuerza por el hecho de que la gran mayoría de quienes han presidido el Tribunal Superior de Justicia no provienen de la estructura del propio Poder Judicial, sino de la experiencia político-partidista; y al terminar su encomienda, dichos presiden-

- tes, como lo demuestra el caso más reciente, regresan a las tareas de gobierno o de partido.
- B. Los magistrados del Tribunal Electoral han interpretado las normas con un sentido formalista en la mayoría de los casos en beneficio de los simpatizantes del mismo partido hegemónico en el Estado de Tabasco. Basta observar la abundancia de casos importantes en que la misma Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha modificado las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco; incluso, han revocado resoluciones del mismo Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, como fue el caso de la anulación de las elecciones para gobernador en Tabasco en el año 2000. El Tribunal Estatal Electoral no observó el enorme cúmulo de irregularidades e inequidades que la Sala Superior documentó en su resolución al anular dicha elección.
- C. La mitad de los integrantes de dicho tribunal son propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, lo que muestra la dependencia estructural de sus miembros, por el hecho de ser propuestos por los mismos magistrados del mismo Poder Judicial. Asimismo, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco establece: “Los Magistrados Electorales, una vez concluido el periodo de su nombramiento, deberán reintegrarse a las funciones que venían realizando en el Poder Judicial del Estado, salvo que el Congreso del Estado prorrogue su nombramiento en cuyo caso la reintegración se hará al concluir el periodo respectivo.” Por lo que los juzgadores electorales mantienen una relación estrecha en su funcionamiento con lo que pueda determinar el Poder Judicial y, por ende, los demás poderes del Estado.
- D. A mayor abundamiento, sería peor si dentro de los miembros magistrados del Poder Judicial del Estado, escogieron los que tienen formación y experiencia en derecho privado, pues como lo hemos observado, dichos magistrados emiten criterios de interpretación conforme a la protección no del interés general y público, sino conforme al interés privado.

- E. La legislación local dista de ser un verdadero sistema de medios de impugnación que permita la certeza jurídica de hacer valer los derechos de los ciudadanos, para que cualquier acto de autoridad electoral se sujete al principio de legalidad, ya que se omite en la legislación secundaria del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, recurso ampliamente reconocido en la legislación federal, no así en el ámbito local que circunscribe su procedimiento a una norma de carácter interno, por lo tanto carece de trascendencia en su conocimiento para el ciudadano y en su jerarquía jurídica.
- F. Debido a su “autonomía” constitucional e independencia formal, mas no material del Poder Judicial, el Tribunal Electoral carece de un órgano interno que lleve a cabo las funciones de manera eficiente sobre investigación y difusión del Derecho Electoral, así como la profesionalización, capacitación e incluso de control interno a sus funcionarios, como la hace de manera similar el Consejo de la Judicatura. Debido a que todas estas atribuciones están comprendidas dentro del ámbito funcional de los magistrados, se delegan a direcciones dentro de la organización interna del tribunal, las cuales no cuentan con la autonomía técnica para poder concluir un programa de trabajo que otorgue los resultados necesarios.
- G. En materia de acceso a la información pública en el Estado, a diferencia de los tribunales del orden común que resuelven intereses privados, el Tribunal Electoral de Tabasco es garante de temas de interés público, por lo que sus actos no se limitan a la garantía de audiencia mediante la notificación y publicación de sus resoluciones y acuerdos, sino que requiere una máxima difusión de ellos, así como la transparencia y acceso a la información sobre su funcionamiento, tomando en cuenta las herramientas tecnológicas al alcance de las instituciones para hacer accesible a la sociedad información de trascendencia para la vida política del Estado.

ELE E TOS ARA LA DISCUSI RE OR A
DEL ARCO JURÍDICO IGE TE DEL TRI U AL ELECTORAL
DEL ESTADO DE TA ASCO

Se requiere modificar la *Constitución Política del Estado de Tabasco* y leyes reglamentarias correspondientes, para la creación de un Tribunal Electoral especializado constitucional, que tenga las características siguientes:

1. Se requiere un Tribunal Electoral especializado y constitucional e independiente del poder ejecutivo local y del mismo poder judicial local.
2. Es primordial que los magistrados electorales tengan experiencia en la administración de justicia en el ámbito del derecho público, lo más independiente posible y con buena fama pública reconocida.
3. Es necesario que sus magistrados sean propuestos, sin la intervención del ejecutivo local, ni del Tribunal Superior de Justicia del Estado, sino mediante convocatoria que emitan los legisladores de la Cámara de Diputados, mediante la expedición de una convocatoria a la población en su conjunto, con especial participación de los colegios de profesionistas, instituciones de educación superior, así como organizaciones sociales, y se seleccionen mediante un proceso de examen de los conocimientos en la materia electoral, tal y como sucede en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Puebla, Sonora y Sinaloa.
4. Dicho Tribunal electoral especializado constitucional, sería independiente de los tres poderes locales, pues como se ocupará de asuntos que tienen que ver con la legitimidad de los poderes constituidos, deberá tener tal autonomía estructural, funcional y presupuestal. Por lo que se debe incluir en un capítulo distinto del Poder Judicial, denominado “De los órganos constitucionales autónomos”.
5. Contar con un órgano colegiado auxiliar, con autonomía técnica que se ocupe de la actualización, difusión, investigación y vincu-

lación académica electoral, la capacitación y profesionalización de sus funcionarios; asimismo, sirva de contraloría interna en caso de quejas en contra de los propios empleados del Tribunal, además se encargue de la administración de los recursos financieros, humanos y materiales de la Institución. Dicho órgano sería presidido por el presidente del Tribunal, pero sus demás integrantes serían ajenos a alguna función jurisdiccional.

6. Con el fin de salvaguardar el interés público se debe promover la máxima publicidad de sus actos, con respecto a los límites establecidos en las leyes de la materia.

Finalmente, es de comentar que lo establecido en el artículo 116 constitucional, en el sentido de otorgar garantías que pretendan homologar en sus principios y rasgos básicos las normas electorales locales con la federal y, por tanto, cuando las normas electorales locales se asimilen con las federales, serán partícipes de sus ventajas, pero también de sus desventajas e insuficiencias de ésta. Por lo que la innovación y actualización de nuestras normas electorales constitucionales o secundarias, pueden servir como preámbulo a un sistema democrático moderno, sin rezagos a los constantes cambios de la interacción de los actores políticos para con las instituciones y la sociedad.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

*Marco Antonio Gabriel González Alegría**

SUMARIO: I. Introducción. II. Los Modelos de Tribunales Electorales en México y el mundo. III. El Tribunal Electoral en el Estado de Tabasco. IV. Elementos para la discusión y reforma del marco jurídico vigente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

I | INTRODUCCI

Uno de los fines y funciones esenciales que todo Estado tiene a su cargo es procurar e impartir justicia a sus ciudadanos. En el ámbito de la justicia electoral nacional, se ha transitado de una participación de órganos políticos, como lo eran los colegios electorales, en la solución de las controversias surgidas con motivo de las elecciones, se pasó por el Tribunal Contencioso Electoral hasta llegar a la jurisdicción del Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.¹ “Así, el órgano encargado de la justicia electoral transitó de un híbrido jurisdiccional-administrativo a otro con capacidad jurídica de más amplio alcance”.²

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

¹ Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, 5ª ed., México, Instituto Federal Electoral y Editorial Constitucionalista, 1999, pp. 529-650.

² Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, Garantismo Judicial, Premisa de la Justicia Electoral Mexicana, en Serrano Migallón, Fernando (coordinador), *Derecho Electoral*, México, Porrúa, UNAM, 2006, p. 261.

En este sentido, se puede afirmar que la justicia electoral ha evolucionado en proporción a las necesidades de la sociedad mexicana, por ello, en este afán de brindar una justicia adecuada, los académicos y profesionales que laboran en órganos electorales, continúan en estudios permanentes en la materia, con el propósito de mejorar las instituciones con que contamos. Ahora bien, si tomamos en consideración esta premisa, se puede apuntar que los últimos temas en la agenda político-electoral están vertidos tanto en el Libro Blanco del Poder Judicial de la Federación como en las catorce propuestas presentadas para la Reforma del Estado, además de las otras propuestas formuladas por organismos, instituciones, asociaciones e intelectuales.

En las catorce propuestas del Poder Judicial para la Reforma del Estado, en la propuesta número catorce, se contempla el tema de la justicia electoral y señala los siguientes cuatro incisos:³

- a. Permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la consiguiente redistribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales.
- b. Revisión y simplificación del sistema de impugnación electoral.
- c. Revisión del sistema de nulidades en materia electoral.
- d. Escalonamiento de los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la presente reunión nacional de juzgadores electorales el tema principal que se analiza es “La reforma a la justicia electoral en México”, lo que confirma la permanente necesidad de adecuar las normas jurídicas electorales a los nuevos supuestos político-electorales, que respondan a las necesidades de la sociedad mexicana.

En efecto, debemos tener en cuenta que no habrá una reforma electoral definitiva pues siempre existirá la necesidad de adecuar las

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación, *Propuestas del Poder Judicial para la Reforma del Estado*, página oficial <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/PropuestasPoderJudicial-ReformasEstado/Propuestas.htm>, [4 de septiembre de 2007]

instituciones electorales a la dinámica que surge de la relación entre la sociedad, los políticos y los partidos, para acceder al poder.⁴

Sin embargo, es prudente que cualquier pretensión de modificar la legislación o las instituciones electorales vigentes no deje de considerar los antecedentes históricos inherentes a la materia dado que la realidad democrática de México no es producto de la casualidad sino el resultado de luchas sociales e intelectuales que generaron reformas electorales no sólo en el ámbito federal sino también en las entidades federativas, lo que representa una razón más para afirmar que las instituciones electorales vigentes han auxiliado en el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las elecciones.⁵

En tal virtud, la oportunidad que se nos presenta de analizar las posibles mejoras al orden jurisdiccional, debe tener presente continuar fortaleciendo el federalismo y a las instituciones electorales de las entidades federativas, proveyéndolas de facultades e instrumentos que le permitan dar mayor certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos, proveyendo de la pluralidad política que requiere nuestra nación a fin de consolidar la democracia así como la legitimación de sus autoridades. Por ende, no se nos debe permitir proponer rediseños totales o modificaciones radicales sino fortalecer y consolidar lo que ya se tiene, salvo el caso de que alguna norma o institución, que de plano, no haya tenido un resultado positivo. La cuestión que debe resaltar es cómo fortalecer a los tribunales electorales estatales desde el federalismo.

La tendencia observada en la materia electoral nos permite considerar que se ha buscado la impartición de justicia electoral garantista, protegiéndose desde las normas constitucionales y con el fin primordial de garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas.⁶

4 Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Internacional IDEA, 2007, p. XI.

5 *Ibidem*, p. XIII y ss.

6 Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2006, pp. 51-98.

Acorde con la temática de la reunión, esta mesa abordará los temas de: 1) Medios de impugnación en materia electoral en las entidades federativas; 2) Diseño institucional de los órganos electorales; 3) Relación de los órganos electorales locales con los federales.

La participación que nos ocupa efectuará un análisis de los medios de impugnación que conserva cada entidad federativa así como el diseño institucional de los órganos jurisdiccionales electorales para, posteriormente, proceder a enunciar reflexiones sobre alternativas que siempre están sujetas al análisis y bien intencionado de aquellos más versados en la materia.

II MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN LOS ESTADOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116, segundo párrafo, norma IV (número romano) señala los principios con los que deben contar los sistemas electorales de cada entidad federativa, acorde con la propia Constitución general de la República. A tal fin, se transcribe lo conducente:⁷

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, actualizada con las disposiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 12 de diciembre de 2005, 5ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp.112-115.

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores de los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la obligación de mantener en sus respectivas legislaciones los principios antes enunciados o, en caso de no ser así, sus normas se contrapondrían a la Constitución Federal y ser tachadas de inconstitucionales.

Atento a lo anterior y a los fines que se persiguen en esta mesa de trabajo, se procedió a realizar un análisis de las legislaciones electorales vigentes en las entidades federativas⁸ lo que lleva a observar el panorama nacional de los medios de impugnación en materia electoral en los estados de la República.⁹

Acorde con el mandato contenido en el artículo 116 Constitucional, las adopciones que cada estado ha tomado, se ajustan a sus propias necesidades, por lo que existen tanto diferencias como similitudes en cada una de las distintas legislaciones electorales.

En principio, se puede comentar que veinte estados¹⁰ enuncian los medios de impugnación dentro de un código electoral estatal, mientras que en los restantes se legisló una ley especial para los medios de impugnación,¹¹ en similitud a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Federal.

A su vez, ocho entidades,¹² utilizan la misma denominación para los medios de impugnación que los aplicados en la legislación federal. Sin embargo, la mayoría de las entidades (24) utilizan distintas denominaciones para sus medios de impugnación.¹³

⁸ Información publicada en la página oficial de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://www.trife.org.mx>

⁹ Ver anexo 1.

¹⁰ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

¹¹ Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

¹² Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo y Michoacán.

¹³ Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Hay entidades federativas que engloban en un juicio electoral lo que en materia federal son dos recursos (revisión y apelación), como en el caso de Coahuila, Distrito Federal y Tlaxcala.

Algunos otros estados legislaron un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano¹⁴ (sólo Morelos lo denomina recurso).

En las legislaciones de Coahuila y Yucatán, se encuentran medios impugnativos para el plebiscito y el referéndum. Asimismo, en la ley electoral de Coahuila se dispone de un recurso de queja en contra de las omisiones de la autoridad electoral.

También algunas entidades federativas asumen, entre sus medios impugnativos, el recurso de reconsideración.¹⁵

Otros estados¹⁶ adoptaron el juicio para dirimir controversias laborales.

A pesar de las variedades denominativas de los medios impugnativos estatales, lo cierto es que existen similitudes en casi todas las entidades federativas, pues disponen un medio de impugnación para que conozca el órgano electoral encargado de organizar las elecciones (recurso administrativo), otro medio impugnativo, del que es competente para conocer el órgano jurisdiccional electoral, el que se dispone para conocer de las decisiones adoptadas por el instituto electoral de cada estado; otro recurso o juicio es para resolver las nulidades generadas en la jornada electoral, que tendría como objetivo buscar la mayor de las sanciones, anular la elección o la votación recibida en una mesa directiva de casilla.

Adicionalmente, también puede colegirse que los medios de impugnación contenidos en las leyes electorales de las entidades federativas tienen como base los diversos recursos y juicios previstos en la legislación federal.

¹⁴ Coahuila, Distrito Federal, Durango, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

¹⁵ Campeche, Guerrero, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.

¹⁶ Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero y Zacatecas.

III DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES

Respecto al diseño institucional de los órganos jurisdiccionales electorales se puede observar que las entidades federativas han optado por una de estas dos posiciones: o bien han incorporado a los poderes judiciales estatales los tribunales electorales,¹⁷ sea que se trate de un tribunal o una sala especializada; o por otro lado, han dejado a los órganos jurisdiccionales electorales como constitucionalmente autónomos;¹⁸ lo cierto es que la mayoría de entidades federativas han conservado a sus tribunales electorales de esta manera.

En este caso particular, sólo en los estados de Campeche (Sala Administrativa), Sonora, Tlaxcala (Sala Administrativa-Electoral) y Veracruz (Sala Auxiliar), los órganos jurisdiccionales electorales realizan actividades adicionales a la resolución de controversias electorales, de los cuales, salvo Sonora, todos los tribunales forman parte del Poder Judicial del Estado. En el caso de Sonora, el tribunal electoral adicionalmente se encarga de la Transparencia informativa.

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla presenta para la reflexión, las siguientes alternativas.

Previamente, apuntamos ciertas premisas que deben considerarse para entender las alternativas que se plantean, como lo son el hecho de que los medios de impugnación previstos en las legislaturas electorales de los estados gozan de similitud con las enunciadas en la legislación federal, aunque algunos cuentan con características propias; y que los estados no incluyeron todos los medios impugnativos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación a sus propias normativas.

¹⁷ Son 14 estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

¹⁸ Son 18 estados: Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Además, se debe tomar en cuenta que la materia electoral es técnica y compleja, lo que representa un cúmulo de conocimientos especializados que dificulta su aprendizaje y aplicación, pues dependiendo del estado, existen distintos medios de impugnación, los cuales son diferentes tanto en su denominación como en su interpretación y aplicación. En consecuencia, el grado de dificultad se extiende desde los que aplican la materia electoral pasando por los partidos políticos hasta la ciudadanía, en virtud de esa diversidad de denominaciones en los medios de impugnación y en sus fines. De manera adicional, es confusa la aplicación del medio de impugnación que legalmente sea procedente, pues existen medios de impugnación federal que es posible aplicar en legislaciones locales (JDC) o bien, recursos que se pueden interponer al mismo tiempo; independientemente del *per saltum* (por salto), criterio de excepción al principio de definitividad asumido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que el promovente de un medio de impugnación pueda solicitar que dicho órgano jurisdiccional conozca de una controversia en virtud de que el agotamiento de una instancia previa represente una amenaza seria en los derechos en litigio.

La diversidad de competencias para resolver los variados recursos o juicios dentro del área electoral, representa complejidad para el seguimiento procesal.

Por otra parte, para la ciudadanía resulta complejo identificar y diferenciar correctamente, las distintas autoridades electorales, tanto las que tienen encomendadas la organización de las elecciones, como aquellas encargadas de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad.

A su vez, la multiplicidad de legislaciones ha motivado que existan diversos criterios de interpretación y de jurisprudencias que sólo tienen aplicación para legislaciones específicas, por lo que resulta conveniente reflexionar sobre los alcances y utilidad que nos puede generar el precedente cuando éste tenga criterios o cuestionamientos trascendentes que puedan constituir Tesis Relevante o Jurisprudencia, según el caso.

a) Por lo tanto, al considerar que los medios de impugnación previstos en las entidades federativas buscan resolver la misma problemática, consideramos prudente valorar una ley modelo de medios de impugnación electoral, que cada entidad federativa adopte, para uniformar los medios de impugnación federales con los locales, tanto en su denominación como en la naturaleza jurídica de éstos, sus hipótesis de aplicación, quienes pueden interponerlos, entre otros supuestos.

La unificación electoral permitirá que la igualdad jurídica en materia electoral derive de una misma normatividad y no de un conjunto disímboles entre códigos, que propicie la contradicción entre disposiciones federales y locales, que trae como consecuencia la discusión con los partidos políticos y desconfianza entre los ciudadanos. La aplicación de un sistema único de medios de impugnación persigue dar mayor certeza a la ciudadanía y acrecentar el grado de confianza en la solución de controversias.

b) Adicionalmente, este sistema busca una mayor unificación de criterios, facilitando su aplicación en todos los estados de la República y evitar la aplicabilidad existente a ciertas entidades federadas. Por otro lado, se podría facultar a los tribunales electorales locales para que generen criterios de interpretación-aplicación de normas electorales que se enviarían a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que su área especializada los valore respecto a su trascendencia y, en su caso, los tomará en consideración al generar Tesis Relevantes o en la construcción de la Jurisprudencia (sea por reiteración o por contradicción).

El tema de la unificación de los códigos ha sido señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiriendo que "...ha sido una cuestión tratada desde hace tiempo por la doctrina..."¹⁹ Los que se encuentran a favor de la unificación en materia judicial señalan que "...se pueden reducir costos y asimetrías injustificadas..."²⁰ además de los beneficios a la seguridad jurídica.

¹⁹ Poder Judicial de la Federación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 177.

²⁰ *Ídem*.

Así, los criterios de interpretación tanto de las normas administrativas-electorales (aquellas que instrumentan la organización de las elecciones) como las de aplicación jurisdiccional serán más seguras y estables, dado que las normas electorales son las reglas del juego político, evitando lo inconveniente e incluso peligroso de que cada Estado modifique las reglas del juego ante cada proceso electoral, dado que las modificaciones son coyunturales, responden a la necesidad política y no a una necesidad pública o colectiva.

c) Por otra parte, todos los medios de impugnación electoral tendrían que garantizar a los ciudadanos su legitimación para interponerlos, ampliándose el acceso a la justicia electoral.

d) La Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral deberá incorporar un apartado de ejecución de sentencias así como disponer de medidas de apremio para evitar que se repita el acto reclamado o se pretenda eludir en el cumplimiento de las resoluciones.

e) Específicamente, la referida ley de medios de impugnación pretenderá unificar en todas las entidades federativas que existan las mismas denominaciones para los medios impugnativos y que se tengan los siguientes:

1. Un medio de impugnación cuya competencia para resolver corresponda a los órganos encargados de organizar las elecciones (recurso administrativo), para mejorar la inmediatez en la solución de controversias.
2. Un medio de impugnación que resuelva las impugnaciones generadas por los actos o resoluciones de los órganos encargados de organizar las elecciones; abarcándose acciones, omisiones, sanciones o multas impuestas, incluso aquellas resoluciones dictadas con motivo de una investigación realizada por denuncias interpuestas ante el Instituto Electoral.
3. Otro medio impugnativo que combata las nulidades.

Respecto a las nulidades, se adicionarían a las nulidades específicas y genéricas existentes la hipótesis de la nulidad para la elección de gobernador. Además, la nulidad de elección deberá especificar el concepto de violaciones generalizadas, sustanciales, irregularidades deter-

minantes para el resultado. Incluso, esta causal de nulidad de elección deberá incluir la posibilidad de que no se limite a la jornada electoral sino a actos previos siempre y cuando (limitante) se hayan impugnado los hechos aducidos en las etapas en que sucedieron, a fin de atender al principio de definitividad. Máxime si a las autoridades electorales se les proporcionan facultades para suspender y sancionar actos previos y durante el proceso electoral que atenten contra el principio de garantizar elecciones libres y auténticas.

Por otro lado, en relación con el sistema de nulidades, se deberá permitir que se aclare cualquier error, aunque se trate de una insignificancia, contenido en las actas de escrutinio y cómputo levantadas en las Mesas Directivas de Casilla siempre que así lo haga valer el representante de cualquier partido político acreditado ante el Consejo Distrital Electoral durante la sesión respectiva y, en caso de no hacerle caso la autoridad, se podría hacer valer esta ilegalidad en el medio de impugnación previsto para tal efecto, mismo que conocería el Tribunal Electoral Local.

4. Cada estado tendrá un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, que será promovido cuando no se hubiere obtenido el documento para ejercer el voto, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, haya sido excluido de la lista nominal, considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado, de libre asociación política o aquellos derivados de actos por su participación dentro de un partido político (competencia concurrente).

En su caso, el Instituto Federal Electoral celebrará convenios con los tribunales electorales estatales para que las resoluciones de éstos sean aceptadas por aquella autoridad para realizar los ajustes correspondientes.

La autoridad competente para conocer de este medio impugnativo podrá ser la Sala Superior, la Sala Regional de su jurisdicción o el Tribunal Electoral del Estado, a elección del ciudadano, en ejercicio de una competencia concurrente, y sólo en el caso de que el juicio sea conocido por el Tribunal Electoral local y que la decisión no sea favo-

rable al ciudadano, éste podrá interponer un recurso que será competencia de la Sala Regional. Lo anterior para garantizar los derechos fundamentales y favorecer el acceso a la justicia.

Esta alternativa disminuiría los juicios interpuestos en Sala Superior además que beneficiaría en el cumplimiento del artículo 17 constitucional. Sin que esta situación implique que los tribunales federales no sean competentes para conocer de estos medios de impugnación.

5. Adicionalmente, la jurisdicción electoral local deberá contar con un medio de impugnación que faculte a los órganos jurisdiccionales ejercer el control concreto o incidental de la constitucionalidad de normas legales electorales y ordenar su inaplicación, en el caso específico, cuando éstas sean contrarias a la constitución local.

Esta propuesta estaría acorde con la propuesta federal contenida en el artículo 99 constitucional y que a la letra señala:²¹

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior dará vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Las resoluciones dictadas en estos casos de interpretación constitucional podrían ser recurridas ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de un Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

La anterior propuesta responde a la falta de un medio de impugnación que defienda la presunta inconstitucionalidad de una norma

²¹ Proyecto de Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, de fecha 30 de agosto de 2007.

electoral determinada, máxime si la legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad no está habilitada a los ciudadanos; situación que está fundamentada en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como en el 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (derecho a la tutela jurisdiccional completa y efectiva).²²

6. Finalmente, se propone incorporar un medio de impugnación único para combatir las resoluciones dictadas por los tribunales electorales locales, que sería competencia o de la Sala Regional o de la Sala Superior, según la materia controvertida (claro está que puede ser el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, al que habría que agregarle esta competencia).

7. No obstante que no se trata de un medio de impugnación que sea competencia de los tribunales electorales locales, se presenta la posibilidad de que la Sala Superior pueda conocer de un medio de impugnación para regular actos electorales, materialmente administrativos, que provengan de los Congresos Locales para garantizar el apego constitucional a los nombramientos de consejeros electorales y magistrados electorales locales.

8. Otro punto que puede ser valorado es la garantía de la calidad profesional del personal que conforme los Tribunales Electorales locales, lo que redundaría en un punto que fortalezca la calidad en la impartición de justicia electoral en los estados; para tal efecto, se podría formalizar la capacitación conjunta entre la Asociación Nacional de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como la exigencia de cursar estudios de especialización continua para el personal jurídico.

La propuesta tiene como finalidad el que la federación pueda voltear a los profesionales del derecho electoral en los estados para consi-

²² Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Jurisprudencia Electoral", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene, op. cit.*, nota 4.

derarlos como elementos que cumplen con las exigencias profesionales y de experiencia para ocupar cargos en la Sala Superior y Salas Regionales, incluso, beneficiándose a los magistrados locales para concursar para las magistraturas federales, siempre que cumplan con los requisitos legales.

Las alternativas propuestas se pueden aprobar de dos maneras: mediante la expedición de un código único con vigencia nacional, que requeriría una reforma constitucional o bien, con la expedición de códigos modelo para su eventual adopción por las legislaturas federal y de las entidades federativas.²³

La Consulta que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien está enfocada a la legislación nacional, es interesante señalar que ésta se inclinó por la necesidad de reducir las variaciones que se presentan en la legislación local con referencia a la federal.

Así, las alternativas que se ponen a su consideración pretenden la inmediatez y el acceso a la justicia, para buscar los mejores instrumentos que fortalezcan la democracia, el federalismo, la certeza y la seguridad jurídica, en beneficio de la sociedad mexicana.

I LOGRADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, actualizada con las disposiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 12 de diciembre de 2005, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5ª ed., 2006, pp. 112-115.

Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Internacional IDEA, 2007.

²³ Poder Judicial de la Federación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, op. cit., nota 19, p. 178.

- Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2006.
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Instituto Federal Electoral y Editorial Constitucionalista, quinta edición, 1999.
- Poder Judicial de la Federación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.0
- Serrano Migallón, Fernando (coordinador), *Derecho Electoral*, México, Porrúa, UNAM, 2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación, *Propuestas del Poder Judicial para la Reforma del Estado*, página oficial <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/PropuestasPoderJudicial-ReformasEstado/Propuestas.htm>, [4 de septiembre de 2007].
- Página oficial de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://www.trife.org.mx>

JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMENTARIOS A LA PONENCIA DEL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA

*Raúl Arroyo**

Decía el señor magistrado José Miguel Salcido, moderador de la mesa, que la ponencia del señor magistrado Constancio Carrasco Daza que acabamos de escuchar resultaba muy sugerente. Yo creo que no es sugerente. Me parece que es una verdadera provocación para introducirnos en lo que puede ser el establecimiento de una nueva cultura en la impartición de justicia.

Me da mucho gusto que el señor magistrado Carrasco Daza haya optado precisamente por esta mesa para presentar el tema, enfocándolo hacia los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas. Esto me lleva a corroborar los nuevos aires que están soplando desde la justicia electoral federal, con ese ánimo de ver al sistema de justicia electoral en nuestro país como un todo, integrado por dos partes: una parte federal y otra parte que corresponde al ámbito de las entidades federativas; pero finalmente un todo. Qué bueno que nosotros lo confirmemos así, cuando hoy tenemos enfrente una clara muestra de que los señores legisladores de la Cámara de Senadores reducen la justicia electoral mexicana solamente a la franja federal.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

Por eso celebro que en esta espléndida oportunidad donde estamos reunidos los juzgadores electorales de todo el país, abordemos en la mesa, a partir de esta provocación del señor magistrado Carrasco Daza —y ojalá este sea el punto de partida de proyectos concretos— un tema que a mi me parece de principal importancia y sobre todo de la mayor actualidad.

Para entrar en materia, empiezo mi comentario a la ponencia presentada por el señor magistrado Carrasco Daza, por establecer —lo digo con todo conocimiento de causa y ojalá ustedes lo compartan conmigo—, que en la impartición de justicia en nuestro país, en cualquier materia y jurisdicción en general, no hemos aplicado de manera sistemática los tratados internacionales. Esto es: nos hemos quedado en materia civil, en materia penal, en materia laboral hasta muy recientemente, sin aplicar en nuestras sentencias las disposiciones previstas en los tratados internacionales.

Por ejemplo, apenas hace unos meses, el conflicto del sindicato minero volvió a traer a colación los tratados de Ginebra signados con la Organización Internacional del Trabajo. Y, desde luego, están ahí las recientes resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas al caso Hank, por las elecciones en Baja California; lo cual deja muy claro este ánimo novedoso de introducir la aplicación de los tratados internacionales; estamos entonces frente a un camino que rápidamente cobra más importancia en la impartición de la justicia en nuestro país.

Es indudable que esta situación, que incluso llega a los juzgadores un poco tarde, es producto de los vertiginosos procesos de globalización. Hoy hablamos ya de una justicia global y en ese sentido es que los tribunales electorales tenemos el imperativo de insertarnos también en esta condición no tan nueva; pero que al menos para nosotros sí lo es, de aplicar normas de derecho internacional aceptadas y suscritas por el Estado mexicano con otros países u organismos internacionales.

¿A qué nos lleva entonces un primer acercamiento sobre este tema? Mi respuesta es: a observar que la justicia global a la que ahora arribamos, está derribando aceleradamente una serie de limitantes; así como

a la obligación de impartir la justicia en general, y la electoral en particular, con otra óptica.

Es evidente que en materia electoral la tendencia va en el sentido de privilegiar, por sobre todo, el derecho al voto; al voto activo y al voto pasivo. Por encima de una compleja serie de condiciones y reglas legales, hoy prima el derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones; a ganarlas con votos o perderlas ante la carencia de ellos; independientemente de todo ese farragoso *corpus iuris* que rige a la justicia electoral en México.

Observo con toda claridad que la sobreinterpretación constitucional, tema expuesto por el señor magistrado Carrasco Daza, implica la apertura de nuevos canales para hacer prevalecer en materia electoral los principios sobre la verdad; principios universal o mayoritariamente aceptados en el orden internacional y, frecuentemente, contrapuestos con las reglas establecidas en las normatividades nacionales; la mexicana, por ejemplo.

Vuelvo a citar la reciente resolución al asunto Hank, como la apertura definitiva a esos novedosos cauces en materia de justicia electoral. El material de trabajo al respecto resulta abundante. El magistrado ponente así lo anuncia a partir de un punto central: el fenómeno que el constitucionalista italiano Riccardo Guastini ha denominado constitucionalizador, entre cuyos avances se encuentra la sobreinterpretación.

Entrar en el estudio de estas teorías del neoconstitucionalismo abre la necesidad de muchas horas de discusión. Habrá que empezar por definir cómo nos vamos a insertar en ese ambiente jurídico; si es conveniente o no hacerlo en este nuevo proceso de la justicia mexicana con la aplicación sistemática de los tratados internacionales.

Deseable que el de esta mesa sea un ejercicio inicial y desde ahora nos propongamos abundar en la materia. Pero si hoy vamos a lo práctico —y desde luego si estuviéramos de acuerdo con caminar hacia esta nueva cultura en la impartición de justicia electoral—, tendríamos que empezar por definir qué hacer para avanzar con seguridad a través de esta ruta obligada; para asumir con esa misma seguridad el criterio de la sobreinterpretación constitucional.

Porque, como hubiera dicho mi colega y compañero comentarista en esta mesa, el señor magistrado Marco Antonio Gabriel González Alegría, presidente del Tribunal Electoral del estado de Puebla: a veces —yo añado las más de las veces—, no estamos todavía en condiciones de transmitir un auténtico mensaje de seguridad jurídica a los justiciables cuando aplicamos estas normas y entonces, a lo que quedamos expuestos es a que digan, quienes poco o nada entienden, o incluso aquellos malintencionados que sí entienden bien de esta materia, que nos sacamos de la manga tal o cual resolución mediante argumentos basados en las disposiciones de los tratados internacionales, que además nadie conoce.

Esa es una verdad insoslayable y también tenemos que asumirla; porque si vamos a querer caminar hacia este rumbo sugerido por el ponente, lo tenemos que hacer, lo subrayo, con toda seguridad; de otra manera abriríamos flancos débiles para la impartición de la justicia electoral y me refiero específicamente a las entidades federativas puesto que hay, y lo debemos precisar, una diferencia entre un tribunal constitucional como es el tribunal federal que interpreta las normas constitucionales y los órganos jurisdiccionales de legalidad que somos los tribunales locales.

Sin embargo, en esta decisión también tendríamos que asumir en todo caso el compromiso de cumplir con una disposición de orden constitucional que mandata la aplicación de aquellos instrumentos jurídicos internacionales; tomar una actitud seria y decidir qué posición adoptaría cada tribunal local en la disyuntiva de aplicarlos o no, lo cual conlleva necesariamente a optar por más principios que reglas; más ponderación que subsunción.

De lo anterior parto a los aspectos más prácticos:

Si optáramos por caminar con firmeza sobre este nuevo trayecto, tenemos que empezar por diseñar una serie de mecanismos que permitan tener acceso a los tratados internacionales vigentes y por tanto aplicables. Recuerdo ahora aquella muy vieja colección que editaba la Secretaría de Relaciones Exteriores de unos tomos empastados en color verde y donde estaban compilados los tratados internacionales ce-

lebrados por nuestro país; ahora, la tecnología presenta desde luego mecanismos mucho más rápidos para acceder a esta información; pero finalmente los juzgadores tenemos que saber: ¿en dónde están los tratados internacionales? ¿Cuáles son los vigentes y cuáles no tienen ya vigencia porque sus normas han prescrito?, ¿Cuáles han sido aprobados por el Senado de la República y por tanto son aplicables? Después deberemos entrar en un proceso de sistematización para interpretar el contenido de esos tratados internaciones y asegurar una exacta aplicación de sus disposiciones en materia electoral.

Me quedo entonces, señor magistrado Carrasco Daza con que en esta mesa ha sido usted un inteligente provocador y a mí me daría mucho gusto que muchos de nosotros nos sumáramos a esta oportuna provocación.

LOS COSTOS DE LA JUSTICIA

*Eugenio Narcía Mendoza**

Se percibe un interés creciente por explorar el tema de la racionalidad económica en el sistema judicial, y con especial énfasis en el sistema integral de justicia electoral que está constituido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales y Salas incorporados a los poderes judiciales de algunas entidades federativas y los tribunales locales con autonomía constitucional.

El tema de la eficiencia es en la actualidad de gran importancia en el terreno judicial, sin que ello quiera decir que la racionalidad económica en el sistema judicial tenga un valor más importante que la misma justicia, pero de lo que sí no hay duda es que es necesario concebir y plantear diseños y estrategias que establezcan la relación más adecuada entre eficiencia y justicia en el sistema judicial en lo general, y en el sistema de justicia electoral en lo particular, sin que esta “relación más adecuada” entre eficiencia y justicia implique la idea de un equilibrio logrado en la satisfacción de exigencias que relativicen la justicia, sometida a un mero criterio económico.

La impartición de justicia, que guarde fidelidad a todas las exigencias de la ley y a las expectativas de la ciudadanía, siempre tendrá que estar más allá de toda consideración que no sea la justicia misma.

La eficiencia tiene que lograrse en su propia esfera, es decir, sin que haga peligrar la excelencia en las actividades a las que los recursos correspondientes hayan sido destinados.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Una objeción recurrente que se hace a la permanencia de los órganos jurisdiccionales electorales locales, y desde luego que el de Chiapas no es la excepción, es la correspondiente a que durante los años no electorales prácticamente no se tramitan asuntos de su competencia; por ende, su permanencia resulta de un gran costo económico, no obstante que en tiempos inter procesos electorales se realicen tareas de capacitación, investigación y difusión de la cultura jurídico electoral. Algo similar había sucedido con las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero al establecerse en la reforma constitucional electoral una redistribución de competencias, el problema se resolverá.

La experiencia en México hace evidente que la especialización facilita la profesionalización y la obtención de mejores resultados en la impartición de la justicia electoral.

La contundencia de esta afirmación es tal que desde el año 2002, en el seno de la Subcomisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, ambas partes identificaron como posibles marcos de actuación conjunta la formación y profesionalización de magistrados y jueces de los poderes judiciales locales, así como la modernización de la administración de justicia local en México.

Entre las líneas de actuación previstas en el acuerdo entre ambas delegaciones destaca la intención de fomentar la cooperación en materia electoral.

Como resultado de dicho acuerdo, en el 2004 se celebró un taller en el que participaron presidentes y magistrados locales, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, habiéndose diseñado como consecuencia el Proyecto de Mejora de la Especialización de los Tribunales Electorales de las Entidades Federativas de la República Mexicana en Materia Jurídico Electoral y de Gestión, que actualmente está en desarrollo con el decidido apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que está inserto desde 2006 el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Creemos que la reforma que entrará en vigor en el 2008, para incorporar la jurisdicción administrativa a su ámbito de conocimiento y de

resolución del hasta ahora denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Chiapas, hará que sea un Tribunal especializado en las materias electoral y administrativa, ya que ambas comparten tópicos jurídicos comunes, de tal suerte que el derecho administrativo ha ayudado a construir los rieles por donde se conduce la justicia electoral.

En lo que concierne a la justicia electoral, estimamos que la reforma constitucional en Chiapas es atinada porque se seguirá transitando por el camino de la especialización, con la salvedad de que al entrar en vigor la reforma, será un Tribunal especializado en ambas materias (electoral y administrativa), con lo que además de contar con los beneficios de la especialización, se cumplirá con uno de los objetivos inspiradores de la reforma: una eficiencia en los empleos de recursos que no hagan peligrar la excelencia de actividades de tan alta especialización:

Transcribimos algunos párrafos de la exposición de motivos del decreto número 174, publicado en el *Periódico Oficial* del 16 de mayo de 2007, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas:

9. Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.- “Se otorgará competencia al actual Tribunal Electoral para conocer adicionalmente de la materia administrativa, descargando parte de esas funciones de las Salas Regionales para que únicamente se avoquen al conocimiento de los asuntos a cuyas materias corresponda su jurisdicción.

Por lo anterior, se cambia la denominación del Tribunal Electoral a Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial; dichas modificaciones de fondo hacen necesarios incrementar de cinco a siete el número de Magistrados integrantes y se eliminan los llamados Magistrados Supernumerarios.

Que con esta reforma se permitirá justificar la funcionalidad del actual Tribunal Electoral en tiempos no electorales, con lo que aprovechará y ampliará su estructura para el desahogo de funciones de justicia administrativa, sin que esto implique un impacto trascendente al presupuesto del Poder Judicial, dada la reducción del número de Magistrados que integraban la Sala

Superior de siete a tres en el hoy denominado Tribunal Constitucional”.

Rechazamos la opinión bastante generalizada de que la democracia en México es muy cara, sin que ello quiera decir que justificamos el dispendio y la irresponsabilidad como un recurso para vivir al amparo de los ideales de un pueblo.

Sin embargo, la constante reaparición de gobiernos dictatoriales cuya herencia no ha sido más que una larguísima estela de sufrimiento humano, nos obliga a recordar que para toda sociedad el más alto costo que puede pagarse está en caer en la fácil seducción que nos conduce al olvido de la democracia y ser presa de la dictadura, siempre más cara que aquella.

MESA 4

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES A CARGO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Margarita Beatriz Luna Ramos**

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. La posición de la SCJN. IV. El caso Castañeda ante la SCJN. V. La solicitud de modificación de jurisprudencia. VI. La alternativa del TEPJF: ¿El control de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos? VII. La reforma constitucional. VIII. El reconocimiento del derecho a un recurso efectivo frente a las leyes electorales, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. IX. Algunas conclusiones.

I | INTRODUCCI

Antes de la reforma al artículo 99 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la federación* el 13 de noviembre de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la contradicción de Tesis 20/2000, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) carecía de facultades para con-

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

trolar la constitucionalidad de las leyes, ya que la única vía para esos efectos es la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la norma suprema.¹

Esa posición interpretativa fue muy cuestionada a partir del llamado caso Castañeda. La importancia de dicho asunto se hace consistir en que puso de manifiesto que grieta en nuestro sistema constitucional: Concretamente, se evidenció que los derechos fundamentales asociados directa o indirectamente al ámbito político electoral² no están anclados a ningún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, porque de conformidad con los criterios de este Tribunal

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Instancia: Pleno, junio de 2002, Tesis P/J 26/2002, rubro: LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

² Los derechos electorales como derechos fundamentales en el plano comparado, en: Corte Suprema de EUA (CSEUA *Yick Wo c. Hopkins*, 1886; CSEUA *Reynolds c. Sims*, 1964). Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, 1987). Comisión de Derechos Humanos de la ONU (DH-ONU. *Res. 27-abril-1997*). Sobre el paulatino reconocimiento internacional de los derechos relacionados con la democracia como derechos fundamentales, véase Fox, Gregory H.; Roth, Brad R. (eds.). *Democratic Governance and International Law*. U.K.: Cambridge University Press, 2000. En México, el siguiente criterio puede ilustrar el fundamento democrático de los derechos fundamentales: DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son clave para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de

Pleno, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares); ni el juicio de amparo (por la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción VII, respecto de la materia electoral), ni el juicio político electoral ante el TEPJF (por la interpretación carece de facultades para analizar la inconstitucionalidad de leyes), resultaban procedentes para hacer plenamente efectivos ese tipo de derechos. El presente trabajo tiene por objeto realizar una breve exposición de los antecedentes que propiciaron que en la actualidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lleve a cabo el control constitucional de las leyes electorales en los casos concretos.³

II A TECEDE TES

El Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/98 resuelta el 23 de septiembre de 1998 interpretó que el principio de representación proporcional conlleva la obligación a cargo del legislador local en el sentido de establecer límites a la sobrerrepresentación de determinados partidos políticos dentro de los órganos de representación popular. Concretamente, el máximo Tribunal del país determinó que las legislaturas estatales, para cumplir con el principio de representación proporcional, debían de observar una serie de bases fundamentales, den-

la Nación, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional. (Novena época. Pleno. Jurisprudencia 83/2007. Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006.- Promoventes: Partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional.- 7 de diciembre de 2006.- Unanimidad de diez votos.- Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretarios Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala).

³ Una referencia histórica sobre el nacimiento del control judicial de las leyes, en general en Thayer B. James. *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*, *Harvard Law Review*, Vol. 7, no. 3, october 1893 (Data Trace Publishing Company). En relación con Latinoamérica, véase Fix Zamudio, Héctor. La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. 6, 2002.

tro de las cuales la Corte consideró la Base Quinta, que exige que: “El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”.⁴

Posteriormente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del juicio de revisión constitucional electoral 209/99 resuelto el 13 de noviembre de 1999. En dicho asunto se trataba de determinar si el artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero contravenía o no la Base Quinta contenida en la fracción IV del artículo 54 de la Constitución federal, cuyo alcance había sido determinado por la SCJN al resolver la referida acción de inconstitucionalidad 6/98.

La Sala Superior del TEPJF:

1. Se apartó expresamente de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar en su sentencia que: “(...) esta Sala Superior, no encuentra los elementos suficientes para compartir dicha interpretación directa de la ley fundamental (...)”, refiriéndose a la realizada por el máximo Tribunal del país, respecto de la Base Quinta derivada del artículo 54 de la Constitución federal; y

⁴ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo VIII, noviembre de 1998. Tesis: P./J. 69/98. Página: 189. MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a

2. Se consideró competente para efectuar un control concreto de la constitucionalidad de la norma local cuestionada, al concluir su sentencia señalando que: “(...) este órgano jurisdiccional considera que no existen bases jurídicas para determinar la inaplicación del referido artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero, como lo pretende el enjuiciante (...)”.

Meses después, el Presidente de la Sala Superior del TEPJF denunció la posible contradicción entre los indicados criterios sustentados por la Sala Superior del TEPJF y la jurisprudencia de la SCJN, lo que realizó mediante oficio recibido el 15 de noviembre de 1999 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del máximo tribunal del país.

El 23 de mayo de 2002, dicha contradicción de tesis 2/2000-PL fue declarada improcedente por el Pleno de la SCJN, por unanimidad de nueve votos y un voto concurrente, lo que dio lugar a los criterios jurisprudenciales que excluyen al TEPJF del control constitucional de las leyes electorales. En el siguiente apartado se examinarán las razones por las que el Pleno de la SCJN entendió que la Constitución impedía al tribunal electoral controlar la validez constitucional de las leyes en ese ámbito.

Asimismo, mediante escrito de 1 de diciembre de 1999, uno de los ministros integrantes del Alto Tribunal denunció la posible contradicción de tesis entre la sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio de rubro: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”⁵, y

las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

⁵ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo X, agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, p. 5.

el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el día 16 de julio de 1998 el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98 promovido por el Partido Frente Cívico, emitió la referida tesis de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”.

Dicho asunto fue resuelto el 7 de septiembre de 2004, en el sentido de declarar sin materia la contradicción de tesis, tomando en cuenta la existencia del criterio jurisprudencial derivado de la contradicción de tesis 2/2000-PL, que indica que el Tribunal Federal Electoral infringe el artículo 105, fracción II, constitucional sí resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral.

Esa resolución dio lugar a un voto de minoría, de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel, que no compartieron la consideración de la mayoría consistente en que la única vía para controvertir las leyes electorales es la prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. En esencia, en el voto de minoría se estableció que:

(...) contrario a lo expresado en el proyecto, consideramos que de la interpretación de los artículos 99 y 41, fracción IV, constitucionales, se desprende la facultad que permite a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llevar a cabo un control difuso de las normas electorales, es decir, que pueda hacer consideraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos en la parte considerativa de la sentencia; pero no así en la parte de los resolutivos, pues esto claramente implicaría invadir las competencias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es decir, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de

las mismas, cuyo efecto no implicaría la anulación de la norma general sino, simplemente, su inaplicación al caso concreto.

III LA OSICI DE LA SCJ

En la referida Contradicción de tesis 2/2000-PL, resuelta el 23 de mayo de 2002, por unanimidad de nueve votos, el Pleno de la SCJN determinó que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que es de la competencia del propio Alto Tribunal, de manera que su jurisprudencia constitucional es obligatoria para el Tribunal Electoral, a quien únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. La tesis que surgió de dicha decisión es del tenor siguiente:

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional.

Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese Tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.⁶

Por tanto, desde la perspectiva de la mayoría del Pleno de la SCJN, si el TEPJF aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la SCJN, incurre, en el primer caso, en inobservancia al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud –indica la SCJN– las tesis que se han sustentado o que llegaran a establecerse por el TEPJF sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.⁷

⁶ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, p. 81.

⁷ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO

I EL CASO CASTA EDA A TE LA SCJ

Uno de los asuntos centrales que generó un intenso debate sobre los alcances del control de regularidad constitucional en materia electoral es el Amparo en Revisión 743/2005 (Quejoso: Jorge Castañeda Gutman), resuelto en sesión de 16 de agosto de 2005 por el Pleno de la SCJN. Vale la pena hacer referencia a dicho caso.

La parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de:

1. La omisión del Poder Legislativo para regular en forma efectiva el derecho fundamental a ser votado para cargos de elección popular, con el propósito de que se abra la posibilidad de candidaturas independientes al cargo de Presidente de la República, sin necesidad de pertenecer a partido político alguno.

105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia. (No. Registro: 186,704. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, p. 83.)

2. Los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990.
3. El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral por medio del cual se le informó que el derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales.

La parte quejosa alegó que los actos reclamados violan los derechos fundamentales, previstos en los artículos 1º, 3º, 5º, 9º, 13, 35, 82 y 133 de la Constitución federal, así como en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, concretamente, los siguientes:

1. Libertad para dedicarse a la actividad político-electoral.
2. Libertad para asociarse o no, obligándolo a incorporarse forzosamente a un partido político.
3. Derecho de acceso a la vida democrática.
4. Derecho a la igualdad de trato para los ciudadanos que no pertenecen a partido político alguno frente a los registrados por las instituciones políticas.

La litis en el asunto tuvo por objeto examinar si procede o no el juicio de amparo contra omisiones legislativas; preceptos legales concretos en materia electoral; y frente a la resolución que niega a un ciudadano el registro como candidato independiente para la Presidencia de la República.

La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en esencia, con base en lo siguiente:

1. Que el juicio de amparo es improcedente cuando se impugna la omisión del legislador de expedir una ley, toda vez que, de conformidad con el artículo 107, fracción II, de la Constitución federal, las sentencias que se dicten en dicho proceso no deben tener efectos generales.

2. Por lo que hace a los preceptos legales reclamados, el juicio de amparo es improcedente, porque la única vía para impugnar leyes electorales es la prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal (la acción de inconstitucionalidad).
3. En lo que atañe a la resolución reclamada, es improcedente el juicio de garantías, porque los actos que se vinculen con derechos políticos o en materia electoral no son impugnables a través de dicho proceso, de conformidad con la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo.⁸

Frente a la decisión de la mayoría, una posición minoritaria propuso la procedencia del juicio de amparo, en esencia, con base en los siguientes razonamientos:

1) Impedir al quejoso cuestionar la constitucionalidad de una ley que, a su juicio, trastoca el derecho a ser votado lesiona el derecho de acceso a la justicia (art. 17 constitucional), ya que el juicio de amparo es la única vía con que cuentan los particulares para combatir las normas secundarias, tomando en cuenta que la acción de inconstitucionalidad sólo legitima a los partidos políticos y a ciertas minorías parlamentarias a esos efectos. De lo cual deriva que la supuesta inmunidad constitucional prevista en la fracción II, del artículo 105 constitucional no deba interpretarse con alcances absolutos, porque el artículo 103 de la Constitución prevé que el juicio de amparo procede frente a toda controversia que implique violación a las garantías individuales, y es necesario encontrar una relación armónica entre dichos dispositivos.

⁸ Ello generó, entre otros, el siguiente criterio: LEYES ELECTORALES. NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. Conforme a los artículos 41, fracción IV, 99, primer y cuarto párrafos, y 105, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite resoluciones definitivas e inatacables que sólo pueden referirse a la constitucionalidad o legalidad de los actos o resoluciones sometidos a su jurisdicción especializada en materia electoral, pues por exclusión y de manera expresa se estableció que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. Por tanto, si dicho Tribunal carece de competencia para analizar la constitucionalidad

2. El juicio de amparo promovido contra la resolución reclamada es procedente, si se toma en cuenta que, junto al planteamiento relacionado con el derecho a ser votado, el promovente alegó violación a diversos derechos fundamentales (asociación, igualdad, libertad) que sí son materia del proceso de garantías.

A mi juicio, y así lo argumenté en la sesión pública, la decisión de sobreseer en el juicio fue la determinación correcta y acorde a la Constitución, por tratarse de la impugnación de leyes y actos en materia electoral; sin embargo, y así lo señalé, parecía oportuno reconsiderar el criterio sostenido en la Contradicción de tesis 2/2002-PL, para que a través de una interpretación del artículo 99 constitucional se reconociera la facultad del TEPJF de analizar la constitucionalidad de leyes electorales, con efectos exclusivos a la declaración de invalidez del acto de aplicación que se apoye en una ley que sea contraria a la norma suprema. Una vez levantado este obstáculo y devuelta a dicho tribunal tan importante atribución en materia de control concreto de constitucionalidad, la demanda del señor Jorge Castañeda debía remitirse al TEPJF para su conocimiento, a fin de evitar dejarlo en estado de indefensión. Sin embargo, dicha alternativa no fue acogida por la mayoría.

El afectado acudió al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, centralmente, por violación a los derechos fundamentales a ser votado y a un recurso efectivo.

o inconstitucionalidad de tales leyes, es de concluir que es improcedente el juicio de amparo bajo la premisa de que pueden violar garantías individuales de los gobernados, ya que el sistema de justicia electoral, contempló una inmunidad parcial respecto a leyes en esa materia, al excluir la intervención de los tribunales de amparo y establecer la acción de inconstitucionalidad como única vía para impugnarlas. (No. Registro: 170,270. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. XXVII, febrero de 2008, Tesis: P. XVI/2008, p. 17. Amparo en revisión 1899/2004. Ideas del Cambio, A.C. 18 de agosto de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.)

LA SOLICITUD DE ODI ICACI DE JURIS RUDE CIA

La discusión en los asuntos de referencia, dio lugar a que una de las integrantes del Pleno (la suscrita) presentara el 19 de septiembre de 2007 una solicitud de modificación de jurisprudencia (2/2006-PL) de los criterios que han excluido al TEPJF del control de constitucionalidad de las leyes.⁹

En el escrito de solicitud de modificación de jurisprudencia se apuntó que:

(...) a partir de los casos concretos antes referidos surgieron nuevos puntos de vista para la reflexión, que consisten, especialmente, en que los derechos constitucionales en el ámbito político electoral, y las garantías individuales asociadas a ellos, no están actualmente anclados a ningún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, porque de conformidad con los criterios vigentes de este Tribunal Pleno, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares); ni el juicio de amparo (por la interpretada inmunidad constitucional parcial de las leyes electorales); ni el juicio político electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (por la interpretada falta de facultades a esos efectos), son procedentes para hacer plenamente efectivos ese tipo de dere-

⁹ LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, p. 81.) TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, p. 83.)

chos, con lo cual está abierta la posibilidad de que el Poder Legislativo (como poder constituido) violente su contenido en perjuicio de los particulares, reduciendo la autoridad de las normas constitucionales a meras declaraciones de intenciones (...).

Es importante subrayar que el escrito de solicitud de modificación de jurisprudencia únicamente propuso matices a los criterios de mérito. En ese orden de ideas, la solicitud de referencia propuso, centralmente, lo siguiente:

1. Si el TEPJF se aparta de un criterio jurisprudencial sustentado por la SCJN respecto a la interpretación de un precepto constitucional, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
2. La Sala Superior del TEPJF tiene facultades para ejercer el control de la constitucionalidad de las actuaciones y resoluciones en materia electoral, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución Federal,¹⁰

¹⁰ Antes de la reforma de noviembre de 2007, dichos preceptos establecían, lo siguiente: "Art. 41: (...) IV. Para *garantizar* los principios de *constitucionalidad* y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y *garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación*, en los términos del artículo 99 de esta Constitución (...)." "Art. 99. *El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.* (...) Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos; III. Las impugnaciones de actos y

- de lo cual deriva que aquél tenga facultades para ejercer un control concreto de la constitucionalidad de las leyes en las consideraciones de la sentencia, que si bien no tendría el alcance de una declaratoria de invalidez de la norma legal en los resolutivos de la sentencia, sí podría implicar la declaratoria de inconstitucionalidad del acto de aplicación respectivo por derivar de un precepto legal viciado.
3. Las particularidades de la materia electoral, que incluyen la manifestación del voto ciudadano en un momento histórico determinado, la previsión de plazos fatales, la definitividad en las etapas del proceso electoral y la aplicabilidad los principios democrático, de transparencia, objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica, justifican que el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, que incluye la posibilidad de dejar de lado las leyes inconstitucionales en la parte considerativa de sus fallos, deba traducirse en un control constitucional atemperado, con el fin de que la participación de los tribunales en ese ámbito se encuentre cabalmente racionalizada y pueda ajustarse a tales exigencias. Por ende, dicho control podrá ser ejercido: a) por el

resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales; IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes; VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y IX. Las demás que señale la ley. (...)”.

referido tribunal; y b) cuando la reparación solicitada sea material, jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, tratándose de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, en términos de la fracción IV, del artículo 99 constitucional.

Dicha solicitud de modificación de jurisprudencia, a la fecha de presentación del presente trabajo, no ha sido resuelta por la SCJN; sin embargo, una reforma constitucional vendría a incidir en su destino.

I LA ALTERACIÓN DEL TEPJF
EL CONTROL DE LAS LEYES COMO SE ESTABLECEN EN LOS TRATADOS
INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

A pesar de la exclusión del TEPJF del control constitucional de las leyes, dicho órgano jurisdiccional tuvo la perspicacia de dictar sentencias que, de hecho, han implicado la inaplicación o desapplicación de leyes que aquél ha estimado contrarias a derechos fundamentales de carácter político electoral, sin quebrantar frontalmente la jurisprudencia de la SCJN. El caso *Hank* puede servir como ejemplo a esos efectos. En seguida haremos una breve referencia a dicho asunto:

El 31 de enero de 2007, se presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California, la solicitud de registro del convenio de la coalición “Alianza para que Vivas Mejor”, suscrito por los partidos, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Estatal de Baja California. El 20 de abril siguiente, la referida coalición solicitó al Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral registrar como candidato a gobernador a Jorge Hank Rhon, lo que fue aprobado el 23

de mayo de 2007. En contra de dicho acuerdo, la coalición “Alianza por Baja California” interpuso recurso de inconformidad, que fue resuelto el 21 de junio de 2007 por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el sentido de revocar el acuerdo de registro emitido por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de esa entidad, ordenando a la coalición respectiva a sustituir al referido candidato, todo ello con base en *la prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución de Baja California, consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del Estado, durante el periodo para el cual fue electo*. Inconforme con esa resolución, el 27 de junio de 2007, el afectado promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que finalmente fue resuelto el 6 de julio de 2007 por la Sala Superior del TEPJF en el sentido de confirmar el acuerdo de registro de Jorge Hank Rhon, como candidato a gobernador del Estado de Baja California, postulado por la coalición *Alianza para que Vivas Mejor*.

Para ello, la Sala Superior del TEPJF, mediante una serie de interesantes justificaciones jurídicas, terminó por examinar la compatibilidad de *la prohibición prevista en la Constitución Local consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del Estado, durante el periodo para el cual fue electo*, con el contenido del derecho fundamental a ser votado. A esos efectos, la Sala Superior consideró lo siguiente:

1. La Sala Superior no está facultada para abordar la cuestión desde el punto de vista del control constitucional, porque en esa actividad no tiene permitido incursionar la Sala Superior, según la tesis de jurisprudencia P./J. 23/2002, sostenida por la SCJN.
2. Sin embargo, la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada.
3. *La prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución Local*, consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del Estado, durante el periodo para el cual fue electo, aun cuando se separe de su cargo, *contraviene a los tratados internacionales y, en especial,*

- a los artículos 1, 2, 29 y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Es fundado lo argumentado en el sentido de que el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución de Baja California, en lo que aquí interesa, debe interpretarse en el sentido de que los Presidentes Municipales tienen permitido registrarse y ser electos como gobernador de esa entidad, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el cual fueron electos, en armonía con lo dispuesto por los tratados internacionales.
 5. La Sala Superior tiene competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero de la Constitución de Baja California, en relación con los tratados internacionales adoptados por el Estado mexicano, pues se trata de control de legalidad y no de constitucionalidad de la norma, si se tiene en cuenta que no se hace una comparación entre lo establecido por la carta magna y la legislación local.

Dicha sentencia dio lugar a la siguiente tesis aislada de la Sala Superior del TEPJF:

DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (Legislación de Baja California).—La interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción VI y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 23, 25, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que el hecho de que un ciudadano haya sido electo para ocupar un cargo de elección popular, no impide que pueda registrarse como candidato al cargo de gobernador, aun cuando no hubiera concluido el periodo correspondiente a aquél para el que fue electo, siempre que se separe del mismo noventa días antes de la

elección. En efecto, la correcta intelección del alcance de lo dispuesto en los mencionados artículos de la constitución local, en el sentido de encontrarse limitada la posibilidad de contender de un ciudadano durante el desempeño de un cargo de elección popular, debe hacerse en armonía con el texto fundamental y los tratados internacionales en cuanto potencializan el derecho a ser votado. Al respecto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece, a propósito del derecho de participación política, que los Estados pueden reglamentarlo exclusivamente en la ley, y limitarlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena impuesta por juez competente, en proceso penal. Acorde con lo anterior, cualquier condición adicional que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales deberá basarse en calidades inherentes a la persona, y en criterios racionales y proporcionales que tengan como base algún principio o valor fundamental del sistema constitucional, por tanto, el ejercicio de tales derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación que tengan como sustento las particularidades apuntadas.¹¹

II LA RE OR A CO STITUCIO AL

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 99 constitucional (entre otros preceptos), el cual establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

¹¹ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-695/2007.—Jorge Hank Rhon.—Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.—6 de julio de 2007.—Unanimidad de seis votos en el criterio.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Claudia Pastor Badilla, Sergio Guerrero Olvera, Eduardo Hernández Sánchez y Andrés Carlos Vázquez Murillo. La Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de noviembre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Artículo 99. (...)

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...).¹²

Reforma que probablemente dejará sin materia la solicitud de modificación de jurisprudencia referida, pues la reforma constitucional de mérito, al señalar expresamente la facultad de control concreto de la Constitución a favor de las Salas del TEPJF, soluciona la discusión pendiente.

III EL RECOGIMIENTO DEL DERECHO A UN RECURSO ELECTIVO RELATIVO A LAS LEYES ELECTORALES POR PARTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha expuesto, el hecho de que nuestro sistema jurídico haya establecido, en su momento, la imposibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales por parte de los gobernados produjo que dicho tema fuera llevado ante el sistema interamericano de derechos humanos.

¹² A ese respecto, en la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, se estableció: "(...) Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...)".

El 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que México violó los derechos humanos del señor Jorge Castañeda:

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

(...)

133. En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

A ese respecto, es interesante apuntar que la Corte Interamericana instó al Estado mexicano a *complementar* las medidas tomadas a efecto de que los particulares tengan la posibilidad de cuestionar las leyes que pudieran violar derechos humanos:

230. La Corte toma nota y valora positivamente lo informado por el Estado en su escrito del 27 de noviembre de 2007 en el cual señaló que: “[...] el 13 de noviembre de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional a diversos preceptos de la Constitución Federal, entre los que se encuentra el artículo 99, en el que están desarrolladas las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Agregó que: “[...] a partir de esta reforma, además de las atribuciones que ya ejercía el Tribunal Electoral para la garantía de los derechos políticos, [...] dicho órgano jurisdiccional y sus salas regionales podrán de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución federal con efectos particulares, lo que además deja sin efecto ulterior cualquier criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido sobre el particular”. Asimismo, el Tribunal observa que los representantes afirmaron que dicha reforma “[...] subsana una deficiencia jurídica, que fue la que provocó la violación” sufrida por el señor Castañeda Gutman y que quedaba por delante su reglamentación legal (*supra* párr. 228).

231. Con base en lo anterior y teniendo en cuenta lo señalado en el Capítulo VI de esta Sentencia, el Tribunal estima que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

Posiblemente, una forma de *complementar* la reforma constitucional que permite conocer al TEPJF de las cuestiones de constitucionalidad de leyes, sea discutir la solicitud de modificación de jurisprudencia a

que hemos hecho alusión, a efecto de precisar si con la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 queda sin materia dicho asunto, y si con ella se cumple con el requerimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer la posibilidad de un recurso efectivo frente a las actuaciones del legislador electoral.

I ALGUNAS CONCLUSIONES

Se ha afirmado que los derechos fundamentales son contra-poderes, fragmentos de la soberanía popular en manos de toda la sociedad, de manera que la ausencia de garantías efectivas para su tutela implica la violación de tales derechos.¹³ De allí que sea positiva la reversión que realizó el Poder de Reforma al contenido de la jurisprudencia de la SCJN, que pretendía excluir al TEPJF del control constitucional de las leyes. Destaca de nuestra exposición que dicha reversión se haya gestado luego de diversas objeciones formuladas a la jurisprudencia del Alto Tribunal, a través de una deliberación jurídica compleja, que tuvo lugar desde los votos particulares al interior de la SCJN, seguidos de impugnaciones ante el sistema interamericano de derechos humanos, complementadas por una solicitud de modificación de jurisprudencia, así como incluso por el peculiar ejercicio de un control judicial de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos por parte del TEPJF.

De esa forma, se consolida el control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF, cerrando el círculo de regularidad constitucional en materia electoral, antes incompleto. Tendremos que esperar varios años para apreciar las condiciones, matices y particularidades normativas que la jurisprudencia de la SCJN y del TEPJF, de manera conjunta, establecerán en relación con tan importantísima facultad. No debe olvidarse que el juez constitucional está vinculado por la Constitución,

¹³ Véase Ferrajoli, Luigi. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta, 2006, p. 100.

pero también por la ley;¹⁴ que pesa sobre el control de las leyes una objeción contramayoritaria;¹⁵ y que la aplicación de las leyes electorales tiende a generar un ambiente de certidumbre jurídica en un ámbito de la mayor importancia, que tiene que ver con el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a nuestros representantes. Así como los derechos fundamentales de participación democrática deben *tomarse en serio*,¹⁶ de la misma forma debe ejercerse, prudentemente, la facultad ahora otorgada de manera expresa al TEPJF de control constitucional concreto de las leyes electorales.

¹⁴ Aragón Reyes, Manuel. El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad. *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: CEPC, 1998, p. 175.

¹⁵ Ferreres, Víctor. *El control judicial de la constitucionalidad de la ley. México*. Fontamara, 2008.

¹⁶ La referencia, desde luego es tomada de Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

TEMAS PARA UNA REFORMA ELECTORAL -RECAPITULACIÓN-

*Ma. Macarita Elizondo Gasperín**

SUMARIO: Introducción. I. Control concreto de la constitucionalidad de normas electorales. II. Revisión constitucional de elecciones federales. III. Medios electrónicos al servicio de la administración de justicia. IV. Contraloría política de funciones. V. Ley Federal de Partidos Políticos. VI. La omisión legislativa y las controversias constitucionales. VII. Los actos parlamentarios y el control constitucional.

I INTRODUCCIÓN

El primero de septiembre de 1987 ingresé a colaborar en el llamado *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, desde entonces ininterrumpidamente a la fecha he vivido los cambios vertiginosos que ha experimentado la materia electoral y concretamente el contencioso electoral federal.

En sus inicios el Tribunal de lo Contencioso Electoral no tenía facultades para que en sus resoluciones declarara la nulidad de votación en casilla, las sentencias sólo se limitaban a establecer que se

* Consejera Electoral en el Instituto Federal Electoral.

habían dado las condiciones necesarias de irregularidades al entonces Código Federal Electoral, las cuales podían ser consideradas por el Colegio Electoral que calificaba la elección respectiva, el cual se constituía en la instancia política emisora de la última palabra y su formal declaración. Ese mismo tribunal no podía admitir más pruebas que las documentales públicas y ni se concebía en ese entonces el recuento de votos.

En su segunda etapa, ya como Tribunal Federal Electoral, existen considerables y significativos cambios, entre ellos se puede aludir a la facultad de pronunciarse sobre la validez o nulidad de las elecciones federales de diputados y senadores, resolver controversias laborales-electorales, valorar toda clase de pruebas, abrir paquetes electorales, etcétera.

En su etapa más reciente, el Tribunal Electoral deja de ser autónomo y como único caso en la historia de México se incorpora al Poder Judicial Federal, cuenta con facultades constitucionales de estudio y revisión de elecciones federales y locales, con novedosos criterios de acceso a la justicia, se considera instancia terminal por lo que hace a actos y resoluciones electorales.

Si bien el avance al respecto ha sido importante, pues es palpable en los hechos el quehacer del Tribunal Electoral y de todas las autoridades electorales que intervienen dentro y fuera de los procesos electorales, cabe reflexionar sobre ciertos puntos en los que se podrían formular algunas sugerencias en el marco de lo que nuestros legisladores han llamado Ley para la Reforma del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007. A continuación, en forma breve se abordan algunos temas que considero de necesario debate y que en cierta forma recogen las inquietudes planteadas en diversos estudios e investigaciones formuladas con anterioridad, y que, en esta ocasión, sin mayores explicaciones nuevamente me pronuncio.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE LOS ESTADOS ELECTORALES

En México el grado de desarrollo normativo de la jurisdicción constitucional es considerable, sobre todo con motivo de las reformas constitucionales 1995-1996 que han permitido la evolución progresiva y el avance significativo del control constitucional que ya no recae exclusivamente en el juicio de amparo, sino que se cuenta con diversas acciones constitucionales, entre las que debemos estudiar aquellas que se ejercitan en el derecho electoral, principalmente, las acciones de inconstitucionalidad (del conocimiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), el juicio de revisión constitucional en materia electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Incluso, a partir del año dos mil, se gesta una nueva corriente legislativa a favor de la **justicia constitucional local**, donde podemos encontrar en algunas entidades federativas normas constitucionales locales con marcada presencia de medios de control constitucional y jurisdicción a ese nivel de juzgamiento.

Todos los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación tienen de alguna forma el control constitucional de normas generales, incluido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Existen diferentes vías a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación controla la constitucionalidad de las leyes: a) Las acciones de inconstitucionalidad; b) Las controversias constitucionales —con sus excepciones—, y c) El juicio de amparo.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **controla la constitucionalidad de otras normas generales** (como son los reglamentos, acuerdos o lineamientos generales), que sin ser

¹ Para mayor explicación sobre esta propuesta se sugiere consultar: Elizondo Gasperín, María Macarita, "Normas Generales, no tan generales", *Temas de Derecho Constitucional*, México, Ed. Segob, Orden Jurídico Nacional, 2006, pp. 47-107.

leyes en su aspecto formal, contienen preceptos abstractos e impersonales, de observancia general.²

Efectivamente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ordenado en últimas fechas tanto la modificación de ciertas normas generales que han sido sometidas a su conocimiento (estatutos partidistas, reglamentos y lineamientos generales), como la exclusión de algunos significados de sus preceptos, que reconfiguran la norma en el sentido que más se adapte a la Constitución Federal y en estos últimos casos ordenan su inserción al texto original, aunque sin proveer **que se**

² *Vid.* recurso de apelación. SUP-RAP-018/99.—Carlos Alberto Macías Corcheñuk.—24 de septiembre de 1999.—Unanimidad de votos.—Ponente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Rafael Márquez Morentín. *Vid.* **ESTATUTOS** del Partido Verde Ecologista de México, aprobados por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según sentencia emitida el día cuatro de mayo de dos mil cinco, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-021/2002 y su acumulado SUP-JDC-028/2005. Lunes 6 de junio de 2005; *Vid.* **RESOLUCIÓN** del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del Partido Político Nacional denominado Partido Verde Ecologista de México, en acatamiento de la sentencia No. SUP-JDC-021/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 4 marzo 2004; *Vid.* **ACUERDO** del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en acatamiento de la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída en el expediente número SUP-JDC-803/2002, por la que se ordena notificar el resolutive primero de la resolución CG175/2002 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil dos relativo a la declaración de procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del partido político nacional denominado Convergencia. Viernes 2 de julio de 2004, y *Vid.* **RESOLUCIONES** del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia de las modificaciones a los estatutos del Partido Verde Ecologista de México, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-55/2004. Viernes 11 de febrero de 2005. *Vid.* SUP-RAP-36/2005, Actor: Partido del Trabajo. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado Ponente: Eloy Fuentes Cerda. *Vid.* Recurso de Apelación. Expediente: SUP-RAP-029/99. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González. 06 de diciembre de 1999.

publique en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual sucede hasta que la responsable (en estos casos el Instituto Federal Electoral) lo ordena una vez que da fiel cumplimiento a la resolución.³

Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se pronuncia sobre la modificación al texto o al sentido de normas electorales —en los ejemplos referidos—, también debería **considerar su temporalidad** cuando ello suceda **dentro del proceso electoral** en el que deban aplicarse dichas normas generales consideradas inconstitucionales.⁴

3 Para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, cuántas veces no hemos visto publicadas las respectivas sentencias en dicho medio oficial, dado que la ley reglamentaria aplicable así lo exige en su artículo 44: “Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen” y no sólo a través del acto posterior de cumplimiento.

4 Paralelamente, cuando se trata de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el objetivo de determinar un procedimiento breve consiste en que quede establecido cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral, porque ello permite en consecuencia dar firmeza a la normativa que regirá la contienda electoral que se desarrolle durante el mismo; por eso, la ley reglamentaria de la materia prevé disposiciones específicas de las acciones de inconstitucionalidad (competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en lo referente al establecimiento sumario de dichos plazos y procedimiento, las que tienen que observarse en aquellos asuntos que deban resolverse dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse las normas impugnadas. Sin embargo, existen casos extremos en que ello no es posible y el criterio judicial del Pleno se ha inclinado a considerar que, al estar facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación a declarar la validez o invalidez de las disposiciones en conflicto, también puede declarar su inaplicabilidad temporal; esto es, que el motivo de inconstitucionalidad del caso sólo se actualice para efectos del siguiente proceso electoral, por lo que en tales condiciones, no existe impedimento, por razón de temporalidad, para que dichas reformas o modificaciones puedan aplicarse o cobren vigencia para ulteriores procesos electorales. Aunque sostenemos que el verdadero equilibrio del proceso electoral se finca en la constitucionalidad de todos los actos y normas (incluidas las leyes) que le sirven de base, porque un proceso electoral bajo leyes inmunes a un análisis constitucional genera desconcierto ciudadano y desconfianza social.

Por otra parte, tanto las acciones, las controversias y el amparo son medios de control constitucional que requieren, en último momento, estarse al contenido o aspecto material de lo impugnado, para desentrañar la verdadera naturaleza jurídica del acto impugnado. Sin embargo, en las acciones de inconstitucionalidad ha privado el criterio de considerar dentro de lo reclamable sólo a las leyes expedidas por los órganos legislativos, que dejan al margen de un control abstracto de constitucionalidad a todos aquellos ordenamientos que por su contenido normativo pudieran equipararse con aquellas. Suelen darse casos paradójicos: frente a iguales contenidos normativos —que provienen de diferentes órganos emisores—, se impide su análisis abstracto de constitucionalidad por la misma vía procesal; así como ejemplo tenemos, por una parte el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, emitido por éste, y, por otra parte, la Ley del Servicio Profesional Electoral del Estado de Nuevo León, emitida por el Congreso Local.⁵

Ha quedado claro que para el Derecho Procesal Constitucional Federal existen *normas generales, no tan generales* para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, las que, como ya se dijo, sólo atienden a las leyes y a los tratados, y dejan de lado el análisis abstracto de la constitucionalidad de reglamentos autónomos y otras normas de impacto social.

Si se reconoce ampliamente que la *legislación* es una fuente formal del derecho, pero si el término se ciñe solamente a la ley —con los alcances que le ha atribuido la práctica judicial—, queda reducido su alcance.

Conexo a ello, la creación de órganos constitucionales autónomos con facultades normativas, puede crear espacios de ejercicio de poder y discrecionalidad administrativa, cuyos controles orgánicos y de validez constitucional de sus actos deben ser adecuadamente previstos para evitar el abuso del poder.

Sabemos que la lucha por el control constitucional de leyes y actos de naturaleza electoral, ha ido evolucionando, lentamente, pero

⁵ Elizondo Gasperín, María Macarita, "Normas generales, no tan generales", *Temas de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 57-59.

con un ritmo ascendente. Es hora de que se prevea un mecanismo integral de análisis constitucional de leyes electorales.

Por lo pronto, está pendiente de reconocer la vía expedita que permita el **control constitucional de leyes electorales a partir del primer acto concreto de aplicación**, sin temor a que fluya en su caso la solución de posibles contradicciones de tesis entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual le da movilidad a los criterios y dinámica al precedente, que permite a nuestros jueces constitucionales realizar una interpretación sistemática de todo el orden normativo para armonizar así los efectos de tutela en todos los medios de control constitucional. Esto último no es óbice para reflexionar, en su caso, sobre la consolidación del *cerciorari* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que venga a robustecer la **facultad de atracción** para asegurar su capacidad de decisión en asuntos de importancia o trascendencia, que amplía la legitimación activa en su solicitud, y, en su caso, considerar el aplazamiento de los juicios concretos de la constitucionalidad en materia electoral que guarden conexidad con algunos abstractos en la materia.⁶

II REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE ELECCIONES FEDERALES

En materia electoral existen otros medios de control constitucional, unos con un acentuado carácter extraordinario y otros meramente ordinarios, todos ellos referidos en primer término a la impugnación de actos o resoluciones de autoridades electorales.

⁶ Esta propuesta robustece aquellas planteadas por el Poder Judicial de la Federación y que integran el denominado "Libro Blanco". *Vid.* Propuestas de Reforma Constitucional al Poder Judicial (síntesis del documento presentado por el Poder Judicial de la Federación), *Voz y Voto*, México, agosto 2007, pp. 28 y 29.

⁷ Para mayor explicación sobre esta propuesta se sugiere consultar: Elizondo Gasperín, María Macarita, "La Justicia Electoral en el Concierto del Derecho Procesal Constitucional", *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2002, T. I, pp. 719-732.

El juicio de revisión constitucional en materia electoral (JRC)⁸ es un auténtico **medio extraordinario de defensa constitucional** contra actos de autoridades electorales, lamentablemente sólo opera para impugnar aquellos que devienen de autoridades locales, pues la constitucionalidad de los actos de las autoridades federales se analiza a través de los juicios y recursos ordinarios federales (apelación, inconformidad y reconsideración), mismos que cumplen con la doble función de control constitucional y de legalidad, y a los que debería reservarse tan sólo el estudio de la legalidad de las elecciones federales. Pudiera pensarse en el **rediseño de las facultades de las Salas** del Tribunal Electoral, e incluso establecer igualmente la **posibilidad de atraer** a la Sala Superior los asuntos de importancia y trascendencia que ameriten su intervención.

El juicio de revisión constitucional en materia electoral, como su nombre lo indica, debiera ser aquel que igualmente proceda frente a la actuación de autoridades federales en la materia, para ya no seguir sosteniendo tan importante función en vías ordinarias, que bien podrían estar atribuidas a primeras instancias con el control de legalidad y reconocer a la instancia superior el control constitucional mediante una vía exclusiva cuyo nombre lo dice todo: JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL, y no pulverizar su impacto y fuerza en múltiples medios ordinarios.

Ya se ha dicho en reiteradas ocasiones que además no deja de sorprendernos que este medio de control constitucional en materia electoral, cuente con tan escasa normativa, y no merezca, por parte del legislador, **un ordenamiento adjetivo exclusivo y detallado** para su tramitación, substanciación y resolución, como sí lo ha reconocido en otras vías constitucionales; a saber, las referidas acciones de inconstitucionalidad y el mismo juicio de amparo, al otorgarles sus propias leyes reglamentarias.

En materia electoral, concretamente con relación al juicio de revisión constitucional (mismo que procede, en lo general, contra actos y resoluciones de autoridades electorales locales), la ley que lo regula

⁸ Fue creado y puesto en marcha a partir de agosto de 1996, por lo que acaba de cumplir once años de constante presencia en nuestro régimen constitucional.

(Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), sólo establece ocho numerales (del artículo 86 a 93), y frente a tal escasez de disposiciones, irónicamente prevé en uno de ellos (artículo 89), la aplicación de los otros siete artículos, al sostener que “El trámite y resolución de los juicios de revisión constitucional se sujetará exclusivamente a las reglas establecidas en el presente Capítulo”.

Cuando el legislador, frente a un medio de control constitucional de la envergadura del de mérito, no asume su papel de auténtico intérprete, la labor de los jueces competenciales es de suma importancia. Aquí es donde encontramos una **función creadora y constructiva del derecho**. Aquí es donde, con toda razón, existe una relación inversamente proporcional, esto es, **a menor normativa, mayor es la jurisprudencia** o los criterios de aplicación, interpretación o integración de la ley.⁹

III MEDIOS ELECTRONICOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En estos momentos la regulación de las nuevas tecnologías en nuestro país es limitada, pues los tribunales a nivel federal y estatal (salvo el caso del Tribunal virtual del Estado de Nuevo León)¹¹ no las utilizan en su infraestructura, aplicada a las diferentes etapas en que se desarrolla el proceso, porque no se tiene todavía la seguridad y cer-

⁹ El artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta a la Sala Superior del Tribunal Electoral para llevar a cabo tal encomienda.

¹⁰ Se basa en la Ponencia Nacional por México para el Congreso Mundial de Derecho Procesal, organizado por la Asociación Internacional de Derecho Procesal, Salvador-Bahía, Brasil, Septiembre de 2007. *Vid.* Elizondo Gasperín. María Macarita, *Actualización Tecnológica en la Administración de Justicia (Caso de México)*, México, Ed. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 2007, pp. 1-68; publicado igualmente *ATSE*, Revista de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., 2ª. ed, marzo 2007, pp. 8-28; y en la revista *Es Justicia...*, Órgano Oficial de la Barra de Abogados del Estado de Guerrero, A.C., núm. 1, mayo-junio 2007, pp. 12-18.

¹¹ www.pjenl.gob.mx *Vid. idem Actualización Tecnológica en la Administración de Justicia (caso de México)*, op. cit., pp. 46-55.

teza de que los medios electrónicos sean altamente confiables, es decir, que no se pueda alterar la información que procesan.

En México, como hemos observado en las propuestas concretas que se han hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la idea de utilizar las nuevas tecnologías en la impartición de justicia, es una forma de coadyuvar en la celeridad de los procesos.

Los criterios que ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación tienen la tendencia de otorgar cada vez mayor importancia (en cuanto al valor probatorio) a las aportaciones de la ciencia, concretamente, del correo electrónico y el internet.

El uso de estas herramientas tecnológicas permite al órgano judicial abatir el rezago generado en ocasiones por el tiempo que ocupan las transcripciones de las actuaciones, sus notificaciones y el cumplimiento de las resoluciones.

Es fundamental que en los juicios se utilice la tecnología de punta para lograr una impartición de justicia más rápida y eficaz; sin embargo, ante la **falta en nuestro país de legislación expresa sobre su uso** (la que se ha notado con una evolución lenta), las partes se limitan a ofrecer como pruebas las que son enumeradas en la ley procesal, pese a que en la mayoría de ordenamientos legales se deja abierta la posibilidad de presentar como prueba los elementos aportados por la ciencia.

La consulta realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un claro ejemplo de que la sociedad considera una necesidad la reforma estructural del Poder Judicial, y uno de los aspectos en que se ha hecho énfasis, precisamente, es en la utilización y aplicación de las nuevas tecnologías en la infraestructura del Poder Judicial, pues no se pueden seguir utilizando únicamente las herramientas que se tenían hace varios años, si tenemos ahora la posibilidad de **auxiliarnos de las nuevas tecnologías para impartir justicia** de manera pronta y eficaz.

Para enfrentar tal situación, recientemente el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió dos acuerdos generales,¹² en que reconoció

¹² Publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con fechas 7 de junio y 3 de julio de 2007.

que "...la incorporación del uso de recursos tecnológicos ha facilitado la comunicación y seguimiento de los asuntos, tanto por los órganos jurisdiccionales como por los justiciables, lo que ha permitido un ágil manejo de la información, al regular la captura de datos en forma electrónica en un sistema que puede consultarse en la página de internet del Consejo...",¹³ además reconoce que "...los avances tecnológicos han permitido al Consejo de la Judicatura Federal contar con el medio electrónico donde se incluye la configuración del expediente virtual, es decir, una copia digitalizada de las constancias de los autos del expediente real y el uso de una firma electrónica para todos los que intervienen en los procedimientos judiciales". "Este medio de comunicación puede aprovecharse para enviar y recibir todo tipo de comunicaciones, promociones y documentos que se almacenarán para consulta y acuerdo en los procedimientos jurisdiccionales que establecen las leyes de la materia de que se trate, expidiéndose constancia de recibo y entrega".¹⁴ Así acordó establecer ante los órganos jurisdiccionales la utilización, por las partes o personas autorizadas, de la Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE), como medio controlado de ingreso al sistema para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias y comunicaciones oficiales.

Queda pendiente que con esta tecnología todos los juicios se lleven a cabo de manera automatizada, desde la presentación del escrito inicial de demanda, las subsecuentes promociones, hasta el dictado de la sentencia, principalmente para cumplir con una doble finalidad: por un lado, lograr una impartición de justicia más rápida y eficaz, y por otro, tener una base de datos que sea consultable por las partes interesadas y controlada por el poder judicial respectivo. De esa manera toda la información judicial estará sostenida en los servidores web de los distintos tribunales y juzgados, sin necesidad de que se trasla-

¹³ Acuerdo General 21/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece la firma electrónica para el seguimiento del expediente (FESE), Considerando Quinto, D.O.F. del 7 de junio de 2007, p. 56.

¹⁴ *Ídem* Considerando Séptimo.

den las partes a los recintos judiciales, sobre todo en estos periodos de densidad poblacional y gran conglomerado social.

En materia electoral, bien **podría iniciarse por automatizar la tramitación y substanciación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** en los casos de credencialización y depuración al padrón electoral, dado que el agotamiento de la instancia administrativa previa ante la responsable, actualmente ya se encuentra automatizado en su totalidad, lo cual permitiría que por esa vía se remitiera a la instancia judicial (esto es al tribunal electoral) los autos de la tramitación del juicio, para que esta última instancia, substanciara de la misma forma y notificara por dicho medio a las partes.

Nuestro país se debe enfocar inmediatamente al estudio de la informática judicial procesal para su práctica diaria en los juicios y procesos que llevan a cabo los tribunales mexicanos, pues ante la velocidad de nuestro tiempo en materia de medios electrónicos, sería muy grave no actualizarnos como lo han hecho otros países en el orbe.

La adopción de Internet en nuestros tiempos, para administrar justicia, se impone de la misma manera como se impuso la mecanografía a los manuscritos de antaño: Nadie pretende regresar a los manuscritos, como nadie ahora pretende, regresar a la mecanografía y menos aún volver a los enormes archivos de legajos de escritos judiciales, ahora que tenemos a nuestra disposición los formidables sistemas de computación y la extraordinaria comunicación por Internet.

I CO TRALORÍA OLÍTICA DE U CIO ES

La corrupción tiene múltiples causas en las que están involucrados diversos sectores de la sociedad, y requiere de diversas estrategias multidisciplinarias que permitan, por un lado, conocer y evaluar sus

¹⁵ Para mayor explicación sobre esta propuesta se sugiere consultar: Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Las Naciones Unidas contra la Corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (El caso México)*. México, Ed. Poder Judicial del estado de Aguascalientes, 2006, pp. 1-36.

dimensiones, y por otro, proponer acciones que vayan encaminadas a su prevención y eventual sanción, pues como se sabe, ya ha dejado de ser un problema local para convertirse en una incidencia multinacional.

Efectivamente, el combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo integral y a fondo.

La lucha contra la corrupción debe abarcar tres clases de acciones:

- a) *Destructivas*: que combatan y eliminen los actos corruptos que ya se manifiestan;
- b) *Constructivas*: constituidas por medidas orientadas a estructurar positivamente una sociedad de valores, que procure una cultura de civilidad, y prevea y evite hacia el futuro actos de corrupción, y
- c) *De seguimiento*: mediante mecanismos de información y rendición de cuentas con acciones de evaluación periódica que ponderen incidencias y nuevos caminos.

Esa lucha contra la corrupción dará mayores resultados si se complementa en forma mancomunada con el esfuerzo del gobierno y la sociedad civil. Es clara y evidente la responsabilidad directa de los gobiernos para actuar sobre el particular, pero su éxito dependerá en cierta medida de la participación y convicción de toda la población en sus diferentes estadios en general, a fin de aprovechar todas las instancias sociales para abatir la corrupción, incluidos, claro está, los medios de comunicación masiva.

Además es necesario que se apliquen de una manera óptima y exhaustiva los presupuestos autorizados hacia el Congreso de la Unión, quienes deberían rendir cuentas a la sociedad de una forma abierta y transparente no sólo de la aplicación de los recursos, sino y acaso más de las acciones emprendidas, avances y resultados obtenidos con el ejercicio de cada presupuesto, mismo del que participan los grupos parlamentarios y los representantes populares; así como investigar e integrar la información básica sobre la actuación de los institutos políticos para fundamentar acciones que, por un lado, les den seguimiento a las propuestas planteadas a la sociedad durante los procesos electorales y, por otro, permitan mejorar su desempeño y gestión.

A su vez habrá que fortalecer, con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación, el buen uso de los recursos públicos, que impidan actos de corrupción y fomenten el arraigo de una cultura de honestidad, eficiencia, transparencia y de rendición de cuentas.

También se considera indispensable una transformación de las instancias de control y fiscalización de los partidos políticos pues del Informe de las Naciones Unidas sobre la corrupción,¹⁶ se desprende que la percepción de la comunidad en los distintos países es que existe un índice elevado de corrupción dentro de éstos, y sólo con autoridades autónomas e independientes se podrá actuar conforme a derecho ante la ocurrencia de los ilícitos, esto con el fin de generar una legitimidad democrática.

Para frenar el elevado abstencionismo que puede ser una consecuencia de la desconfianza de la población en los partidos políticos y en sus congresos o parlamentos, se requiere como una de tantas medidas a considerar, que **candidatos y partidos cumplan sus promesas de campaña** y para ello pudiera pensarse en acciones encaminadas a la *evaluación* del espacio de la plataforma electoral destinado al control y registro de los programas de acción o proyectos por realizar, para su respectiva *compulsa* con los actos realizados y las metas alcanzadas durante el periodo del gobierno en que hayan participado dichos candidatos electos y partidos políticos. La diferencia será el rango de incumplimiento que bajo índices o márgenes de tolerancia permita expresar con auténtica objetividad si dicho candidato o partido político seguirá mereciendo el voto ciudadano. Cumplió o no cumplió. Trabajó o no. Una especie de *Contraloría Política* de funciones (Auditoría Política), como una forma de rendir cuentas y evaluar los resultados.¹⁷ Ello se basa en diversas explicaciones:

¹⁶ *Vid.* El Barómetro Global de la Corrupción de Transparency Internacional (El Barómetro), llevado a cabo por Gallup Internacional para Transparency Internacional entre los meses mayo y octubre de 2005 y dado a conocer el 9 de diciembre de 2005. Departamento de Investigación y Política. Secretaría de Transparency Internacional. Alt Moabit 96, 10559 Berlín, Alemania.

¹⁷ Existe el precedente en Chiapas de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral, expedida en marzo de 2005.

1. Esa función debe estar encomendada a una instancia de gobierno que disponga de amplia independencia o autonomía, con respecto a los intereses políticos de los evaluados e integrada con representantes de la sociedad civil.

2. El fenómeno del abstencionismo y los resultados finales de la función política del gobierno, no sólo dependen de cuestiones vinculadas a la corrupción, sino de otros factores, como pueden ser, la desilusión popular respecto de las ofertas partidarias, en cuanto al abstencionismo, y la presencia de situaciones imprevistas y sin control en cuanto a los resultados finales de la función política y legislativa.

3. Todas las encuestas efectuadas, en el referido Barómetro de Amnistía internacional, sobre la corrupción revelan implícitamente, desde la otra cara de la moneda, un porcentaje importante de la actividad sana de la administración pública, realizada por un amplio sector de funcionarios honestos, capaces y leales a los principios y valores, y de colaboradores del sector civil que salvan la vida armónica de la comunidad y el buen gobierno de la misma, en cuyas manos colegiadamente pudiera estar bien encomendada la referida función evaluatoria de la contraloría política.

4. El combate a la corrupción y a las conductas equivocadas del sector de la administración pública y de la sociedad que las practica, ha de equilibrarse con el reconocimiento, el estímulo y el fomento del buen gobierno y de la sana participación de la comunidad honesta y leal a los intereses sociales y de la Patria.

5. Recordemos que los partidos políticos son quienes articulan las demandas de la sociedad o de los grupos sociales, lo cual es cumplido en gran parte a través del proceso electoral. Son los candidatos los que perciben los problemas de sus electores y para ello sus campañas se orientan preponderantemente a ese fin. El otorgamiento de las preferencias del electorado a los partidos políticos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que la ciudadanía aspira a resolver con el sistema político vigente.¹⁸ Actualmente no existe un puen-

¹⁸ Fernández Baeza, Mario. "Partidos Políticos", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), UNAM y otros, tomo II, p. 975.

te de comunicación directa y veraz entre lo antes dicho y los resultados de la función o gestión política, esto es, entre los proyectos o planteamientos para alcanzar el poder político, con los resultados del ejercicio de dicho poder. ¿Dónde está la evaluación de lo actuado? ¿Se cumplió con las propuestas de campaña? ¿Los miles de votos ciudadanos canalizados hacia un proyecto político merecieron su aval?

Un grado de corrupción político-electoral es, entonces, el ofrecimiento y aceptación de promesas a cambio del voto ciudadano sin que existan actos en el ejercicio de las funciones públicas enderezados al cumplimiento de lo prometido, por lo que una de las medidas importantes para enfrentar esa corrupción, estaría constituida por el conjunto de acciones encaminadas a abatir la desinformación y la ignorancia, fue generando puentes de comunicación y evaluación entre lo planteado o prometido y lo realizado o legislado; con ello se sensibiliza a la opinión pública, se transparenta y garantiza el acceso eficaz de la ciudadanía a la información del quehacer político-legislativo, lo que conllevará a reflejar paulatinamente la confianza de la sociedad en general en los sistemas políticos, principalmente en los partidos políticos y en los parlamentos o congresos legislativos integrados por sus entonces candidatos.

Responsabilidad y eficacia gubernamentales, cumplimiento de promesas y obtención de resultados positivos de gobierno constituyen los retos de los candidatos electos y los institutos políticos cuyos compromisos y obligaciones no sólo se centran en el proceso electoral en el que participan, sino y acaso más en la forma como ejerzan por años la función para la cual se constituyen como las opciones más convincentes.

LE FEDERAL DE ARTIDOS OLÍTICOS

Es necesario regular las precampañas federales e imponer ciertos límites a estas actividades preelectorales, con el establecimiento de mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto

¹⁹ Para una mayor explicación de esta propuesta véase la conferencia Precampañas y Campañas Electorales. Un análisis en conjunto, sustentada en los Foros de

y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos. Lo anterior no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que se persigue con ello es dar cumplimiento a los principios constitucionales, rectores de los procesos electorales, como son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad. Las precampañas electorales son un ejemplo de la evolución de nuestro sistema político-electoral, e implican un tema vigente y de gran importancia en la actual agenda legislativa federal, pues no sería más que el reconocimiento legal de una situación política real. Las precampañas existen y hay que regularlas. Nos obliga en consecuencia el análisis del tema. En virtud de que las precampañas tienen los mismos rasgos que las campañas generales, su planeación y manejo pueden seguir lineamientos similares.

La denominada precampaña es una actividad que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, no es aislada ni autónoma a los procesos electorales, pues su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando —aún no de manera oficial—, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público. Existe una estrecha relación entre las precampañas electorales, las campañas electorales y los resultados electorales, por lo que debe buscar evitar que, aprovechando la omisión de la ley federal, se puedan realizar actos (como por ejemplo allegarse de recursos prácticamente ilimitados o bien acudir al abuso del escaparaté publicitario) para promover el voto y obtener una ventaja conside-

consulta convocados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de la República Mexicana en el Marco de la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano que organiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Sede Culiacán, Sinaloa. 8 y 9 de julio de 2004.

nable. En ambos casos, precampañas y campañas, se trata de un conjunto de actos previos a la jornada electoral, que tienen como finalidad principal hacer del conocimiento de la ciudadanía, las opciones de quienes aspiran a ejercer un cargo de elección popular, por lo que guardan en el fondo los mismos objetivos mediatos, de impacto democrático.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debería regular,²⁰ aunque sea en una primera etapa, y cuando menos en el dispositivo que refiere a los estatutos, los mínimos a considerar para el caso de la realización de precampañas y la postulación de precandidatos, a semejanza de lo que ocurre cuando dicho ordenamiento establece los mínimos a normar en el caso de los órganos internos que deben integrarse y renovarse a través de los procedimientos democráticos según el artículo 27 inciso c) del referido ordenamiento sustantivo electoral.

Los fines en la regulación de las precampañas y campañas electorales son iguales, esto es, facilitar la promoción de las (pre)candidaturas en forma equitativa; propiciar que todos los participantes (los aspirantes y los candidatos contendientes) tengan la misma posibilidad de acceder a recursos, cuenten con los mismos topes de gastos y estén sujetos al mismo rigor fiscalizador. Es incuestionable que con ello se ve fortalecida, incluso, la democracia interna de los partidos políticos, en la medida en que se busca establecer en la ley directrices generales a las que se ajusten invariablemente todos los actores e institutos políticos participantes, para que el ciudadano exprese su mejor decisión, lo cual es de interés nacional y esencia de la democracia. Paradójicamente se ha observado que ante una mala y deficiente planeación, implementación u operación de los procedimientos internos de selección de sus candidatos, un partido político no solamente deja de fortalecerse, sino que se sitúa en riesgo de quedar fraccionado y debilitado, en franca crisis

²⁰ Se han presentado diversas iniciativas de reformas legales, que abordan el tema de las precampañas, la más reciente presentada por los grupos parlamentarios del PRI, PRD y Convergencia, fue turnada a la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados el 25 de julio de 2007.

que le cuestiona su eficacia y credibilidad, así como su papel ante los nuevos retos que enfrenta la sociedad.

Sólo un tercio de los Estados de la República Mexicana regulan las precampañas, unos con mayor puntuación que otros, pero en su mayoría se establece que corresponde a los partidos políticos o coaliciones, autorizar a sus militantes o simpatizantes la realización de actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular, de manera previa al evento de postulación o designación de candidatos. Existen tres constantes en las legislaciones locales que regulan las precampañas: 1. Se deben observar las mismas reglas de campaña por lo que respecta a la fijación de propaganda de precampaña; 2. Los gastos de precampaña no se contabilizan como parte de los gastos de campaña, llevan apartado especial en el informe trimestral de gastos ordinarios que presentan a la autoridad electoral, y 3. Los partidos políticos deben dar aviso por escrito (a la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones en el Estado) al inicio de sus procesos democráticos internos.

El Legislador Ordinario Federal sigue siendo omiso en regular las precampañas, aun a la fecha, a pesar de que existen diversas iniciativas que se han quedado en el intento de reforma a ordenamientos electorales, por lo que las legislaturas locales están regulando una asignatura que en principio le corresponde a la Federal, por tratarse en su mayoría de actos atribuibles a *partidos políticos con registro nacional*, aunque dichos actos de precampaña los realicen éstos en las entidades federativas correspondientes.

El nuevo paradigma consiste en no considerar los actos realizados, así como el gasto del dinero efectuado en precampañas políticas como un equivalente —filosófica y jurídicamente— al ejercicio de una especie de “libertad de expresión” en el campo político; por lo que regular o limitar el gasto de recursos en una precampaña electoral no es sinónimo de agravio o violación a la libertad de expresión, sino por el contrario, de tutela y protección de la misma en beneficio directo de los ciudadanos, precandidatos y los correspondientes partidos políticos.

Debe erradicarse la utilización de métodos arcaicos, inequitativos y onerosos en los procesos de selección de candidatos, lo cual debilita a los

partidos al momento de la competencia electoral. Se ha comprobado que la competencia descansa más en la publicidad comercial, al hacer a un lado el debate público y los posicionamientos de los candidatos, pues para ganar se depende de la publicidad y no hay dinero que alcance. Hay que cuestionar el modelo actual que distrae el tiempo en busca de apoyos y recursos para financiar y realizar magnas precampañas y campañas, en lugar de concentrar su atención en el “arte de gobernar” y resolver los grandes problemas sociales, políticos y económicos del país, que evite gastos de recursos humanos, materiales y financieros ofensivamente suntuosos y superfluos. Representa una desventaja incuestionable para quien aspira a un cargo de elección popular, el realizar únicamente lo que la ley le permite, frente al hecho sin control del que efectúa permanentemente campaña anticipada, con recursos económicos sin límite que le favorecen por razones desconocidas y mediatizando la opinión pública, a través de la publicidad, lo cual se constituye en obstáculo de la libertad y en consecuencia de la democracia. Si los partidos políticos utilizan financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a fin de organizar sus procesos internos, entonces deben rendir informe sobre los gastos de precampaña. Los gastos de precampaña electoral y los actos que al efecto lleven a cabo los partidos políticos y aspirantes a candidatos, así como los recursos utilizados, deben ser objeto de verificación, revisión, auditoría y fiscalización en cualquier momento por parte del Instituto Electoral encargado de organizar las elecciones.

Es un hecho real que a raíz de que los partidos políticos han tenido mayor presencia en las elecciones, con el afán de sobresalir más ante los sufragantes, tales institutos políticos han optado por realizar precampañas abiertas, en las cuales involucran al electorado en su conjunto. Ante esta situación, es claro que en el sistema electoral mexicano se hace patente la necesidad de regular las referidas precampañas principalmente a nivel federal, en cuanto a su financiamiento, duración, gastos, sanciones, etcétera, y no dejarlo a la libre apreciación de los partidos políticos. Ello fortalece el sistema electoral mexicano, ya que asegura que los partidos políticos participarán de manera libre, equitativa e igualitaria en las elecciones generales, además de contribuir a que haya

un mejor control y vigilancia de los recursos entregados a los institutos políticos para la realización de sus fines, con lo cual se evita el mal manejo de recursos o, en su caso, algún fraude a la ley.

El procedimiento de selección interna de los candidatos que pretenden buscar la postulación por parte del partido político, a nivel federal, actualmente puede ser realizado en cualquier momento y con mayor intensidad cuando inicia el proceso electoral relativo, hasta antes de aquella fecha que la ley electoral señala como plazo para el registro de la candidatura.

Dentro de esta **asignatura pendiente** existen temas, como se dijo, **con un fuerte impacto a los referidos principios constitucionales** de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y equidad, y lo deseable sería la aprobación de una **Ley Federal de Partidos Políticos**;²¹ sin embargo, si reconocemos que las condiciones actuales harían arduo el proceso para su implementación, nos orilla a proponer una medida a corto plazo consistente en ciertas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que vengán a regular de manera uniforme dichos temas, que prevea la posibilidad de una **corresponsabilidad tridimensional en el marco normativo**: un primer plano recaería en el legislador federal ordinario;^{22, 23} un se-

²¹ Recientemente se ha presentado una iniciativa legal para que se apruebe la Ley Federal de Partidos Políticos, como ley reglamentaria del artículo 41 constitucional y derogar diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales el 31 de julio de 2007.

²² Es importante que sea la ley electoral la que delimite las precampañas. Un caso patético fue el malogrado Reglamento de Precampañas, emitido por el Instituto Electoral de Zacatecas, que fue impugnado ante el Tribunal Local, el que señaló que dicho Instituto no cuenta con la facultad reglamentaria atribuible sólo al Ejecutivo del Estado. Quienes cuentan con Reglamentos de Precampañas son: Baja California y Campeche.

²³ Si se regularan adecuadamente, en la Ley Electoral Federal, las precampañas de los partidos políticos con registro nacional, entonces estaríamos al criterio emitido por la Sala Superior del TEPJF, en el sentido de que "...en las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales" *Vid.* PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES. *Compilación Oficial*, Tomo Tesis relevantes, núm. 318, p. 608.

gundo plano en los reglamentos y acuerdos que emita el Instituto Federal Electoral, y un tercer plano en cada uno de los partidos políticos y su régimen estatutario y normas internas complementarias, en los términos antes señalados.

A. **En el primer plano**, entre los temas obligados como mínimo, estarían:

1. El inicio y conclusión de las precampañas:²⁴
 - Plazo dentro del cual se emite la convocatoria al procedimiento de selección interna de ciudadanos para ser postulados como candidatos.
2. Los topes de gastos de precampaña
 - Con la obligación de declarar el monto, origen y destino de todos los recursos que sean empleados para el desarrollo de sus precampañas.
 - No permitir en la precampaña la entrega a los militantes de recursos en efectivo, bienes de consumo o servicio para resolver necesidades personales, bajo cualquier circunstancia, el pago de cuotas, viáticos o transporte para actos oficiales del partido, la presión o coacción para obtener el voto.
 - Como gastos de precampaña se podrán contar: Gastos de propaganda, gastos operativos (que comprenden, arrendamiento y adquisición de bienes muebles e inmuebles, gasto para el transporte de material y del precandidato), y los donativos en especie.
3. Bases para los actos y propaganda de precampaña:
 - Establecer expresamente, entre otras, la obligación de abstenerse:
 - a) de injuriar, calumniar o denigrar a otros precandidatos y de incluir en su propaganda cualquier término que se identifique con el proceso electoral oficial, con el fin de evitar la desorientación del electorado; b) de realizar precampaña antes de la declaratoria de inicio ni antes de registrarse como precandidato; c) de utilizar

²⁴ La culminación de las precampañas se da cuando se solicita el registro de los candidatos ante la autoridad electoral.

emblemas o lemas de algún partido político sin su autorización;
d) de colocar propaganda en los lugares a que refiera la ley (la que deberá establecer las reglas para su colocación y retiro), y
e) de no utilizar medios masivos de comunicación para la propaganda y actos de precampaña.

4. Informe de las actividades y gastos de precampaña:
 - La obligación de respetar los límites de gastos de precampaña que se fijen y presentar ante la el IFE un informe detallado de los gastos que se hayan erogado para la precampaña.
5. La forma en que pueden ser sancionados en caso de infracciones a la ley sobre lo que se regule de precampañas. Facultad expresa de competencia al TEPJF.²⁵
6. Otros derechos y obligaciones básicas de los partidos y sus aspirantes, como:
 - Vigilar que la obtención y aplicación de recursos de las precampañas electorales se apeguen a las disposiciones establecidas y no rebasen los topes que para el caso se autoricen. Corresponsabilidad entre partidos y sus precandidatos.
 - Los aspirantes no puedan aceptar dinero o apoyo en especie para realizar su precampaña electoral provenientes de origen ilícito, de personas morales, instituciones u organizaciones sociales, de otros partidos,²⁶ del extranjero o procedentes del erario público.
 - Aquellos que en similitud de situación se aplican a las campañas electorales, serían aplicados a las precampañas.

B. En el **segundo plano** correspondería al Instituto Federal Electoral, precisar a través de su facultad reglamentaria y de emisión de Acuerdos Generales:

²⁵ Para llevar a texto legal el criterio obligatorio de Sala Superior del TEPJF contenido en la Tesis de Jurisprudencia: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Suplemento de la revista *Justicia Electoral* No. 7, p. 18.

²⁶ Aquí sería interesante estudiar si son factibles las coaliciones en precampañas, dado el principio del que puede lo más puede lo menos.

- El límite de las aportaciones en dinero de simpatizantes que podrá recibir un partido político en precampaña, y el que podrá aportar una persona física o moral, facultada para ello.
- Determinar el costo mínimo de precampaña para diputado, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el respectivo proceso interno de selección, con base en los estudios que presente el Consejero Presidente del Consejo General.
- Determinar el porcentaje máximo de financiamiento con que ya cuente cada partido político para ser canalizado a gastos de precampaña, así como el plazo de presentación de los informes de precampaña.
- Establecer que todas aquellas personas físicas y morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo preelectorales respecto de precampañas, adopten criterios estadísticos de carácter científico para la realización de las mismas.
- Aprobar los lineamientos y el formato a que deberán sujetarse todos los precandidatos y partidos políticos en la rendición de sus informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con las precampañas.
- Cómputo del plazo dentro del cual los precandidatos y partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña de ingresos y egresos correspondientes al proceso interno de selección respectivo, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral.
- Aprobar diversas disposiciones para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación durante los procesos internos de selección de los precandidatos.
- Convenios de apoyo y colaboración que se celebren con los Estados de la República y el Instituto Federal Electoral, para la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes, a fin de apoyar la realización de los procesos internos de selección de los precandidatos en los Estados.

- Precisar la cantidad fija que implique los porcentajes legales que se establecen como topes de gastos de la precampaña de cada una de las elecciones internas partidistas correspondientes.
- Aprobar el Reglamento que establezca los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas, guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos y precandidatos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, así como los documentos suficientes que permitan comprobar el movimiento de dichos ingresos y egresos de su precampaña, a fin de que se cumpla con lo establecido en las leyes de la materia. Los comprobantes fiscales correspondientes con apego a la norma establecida.

C. Como consecuencia de lo anterior, **en el tercer plano** podría reservarse a cada partido político el marco normativo de precampañas, sólo en cuanto a:

1. Los requisitos que deben cubrir quienes aspiran a ser precandidatos. Procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a aspirar a precandidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Como se ha establecido, los procedimientos de elección de referencia, según las necesidades y circunstancias de la organización, pueden llevarse a cabo mediante el voto directo de los afiliados o bien, indirecto; de igual manera dicho voto puede ser secreto o abierto, con tal que se lleve a cabo a través de un procedimiento que garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.²⁷

²⁷ "El procedimiento de elección en cualquiera de sus modalidades, es un límite a la autoorganización del partido, pues las cúpulas o pequeños grupos no deben, sin tomar en consideración a los afiliados, decidir libremente quiénes serán los miembros de los órganos que lo dirijan o los candidatos que habrán de representarlo." Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso en que se pronunció sobre los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México al señalar que carecían de algunos de los elementos democráticos que deben estar presentes en los partidos políticos. Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002, magistrado ponente Mauro Miguel Reyes Zapata, 3 septiembre de 2003.

2. Regular los contenidos de las precampañas, mismos que deberán procurar expresarse en sentido propositivo y hacer énfasis en la difusión de la trayectoria del precandidato.
3. Los procedimientos de cancelación de la precandidatura por infracción grave o reiterada a los Estatutos, reglamentos, normas complementarias y acuerdos partidistas.
 - Un procedimiento previo. Las sanciones
 - Derecho de audiencia.
 - Los derechos de defensa.
 - Las conductas sancionables se encuentren predeterminadas, de una manera descriptiva.
 - La variedad de sanciones de distinta intensidad, a efecto de que el órgano aplicador de la norma se encuentre en posibilidad de elegir aquella que resulte más adecuada a la gravedad de la conducta infractora.
 - Competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.
4. Tiempos y modalidades de las diferentes etapas del proceso interno de postulación de candidatos.
5. Condiciones de equidad en las contiendas internas para elegir.
6. Lineamientos para la asignación de recursos a los precandidatos para el desarrollo de sus precampañas, pero siempre en condiciones de igualdad entre ellos.
7. Procedimientos de votaciones internas, los modelos y la impresión en su caso de la papeleta o boleta, de las actas y de los formatos del resto de la documentación electoral que se utilizará durante el proceso de selección de los precandidatos, así como la emisión de los resultados y su notificación al Instituto Federal Electoral.

Los partidos políticos están comprometidos, hacia adentro y hacia fuera, a enfrentar la vigorización de sus estructuras y responder a cabalidad con los retos que les exige la sociedad, aceptando la corresponsabilidad (juntamente con el legislador ordinario) de establecer las bases y los mecanismos a que deben apegarse las precampañas electorales.

I LA O ISI LEGISLATI A LAS CO TRO ERSIAS
CO STITUCIO ALES

Por último, respecto a los medios de control constitucional contra las omisiones legislativas, es necesario comentar el criterio último que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, frente a esta coyuntura, donde los afectados por una omisión de esta naturaleza, han optado por agotar la instancia de las **controversias constitucionales**.²⁹

Sólo resta formularnos las siguientes reflexiones: Sin duda es un antecedente en la justicia constitucional federal que constituye un paradigma en la historia de México. Y para algunos es preferible que (en ejercicio de las facultades como máximo intérprete) se cuente con un medio de impugnación en defensa de los derechos constitucionales que se estimen violados, a seguir sufriendo la afectación bajo tecnicismos letristas. Aunque el mismo sentido de beneficio ante la duda, no se aplicó en el caso de reconocer facultades a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la inaplicabilidad de leyes electorales. Pues frente a la denuncia de la citada contradicción de tesis Exp. 02/2000, se optó por una interpretación restrictiva al texto de la Constitución General y negar así toda posibilidad de un control constitucional de leyes heteroaplicativas en manos del Tribunal Electoral.

Sin embargo, tan noble propósito de encontrar una válvula de salida a este entrampado laberinto de las omisiones legislativas y estimar como la vía idónea a las controversias constitucionales, considero que este medio de impugnación, en su propia naturaleza, tiene sus enormes limitaciones y en consecuencia no constituye el auténtico y

²⁸ Se basa en el estudio elaborado en septiembre de 2005. *Vid.* Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, "Normas Generales, no tan generales", *Temas de Derecho Constitucional*, op. cit. pp. 100-104.

²⁹ Controversia Constitucional 32/2003. Actor: Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Ministro ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

completo camino de tutela. Basta decir que en estos casos las controversias constitucionales procederán en todos los asuntos afines, “...**con excepción de las que se refieran a la materia electoral...**” (artículo 105 fracción I de la Constitución General); y en consecuencia, tal parece que la materia constitucional-electoral está destinada a la aplicación del texto expreso de la Constitución y nunca a una interpretación *in extenso* y garantista.

Si contra las omisiones legislativas en comento, la vía idónea federal es la controversia constitucional, porque así lo ha interpretado recientemente nuestro máximo Tribunal del país, se necesitará en consecuencia una reforma constitucional para hacer que la misma proceda cuando la omisión de que se trate sea en materia electoral, dada la causal de improcedencia que contiene textualmente el citado artículo 105 consitucional en su fracción I, y luego entonces, por ese solo hecho sigue no siendo una solución integral.

Debe preverse textualmente en la Ley Fundamental el mecanismo de control constitucional contra omisiones del legislador secundario que impidan aplicar los mandatos constitucionales. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ulterior criterio ha interpretado que el mismo está constituido por la controversia constitucional, ello nos deja ver, así pues, una **inconsistencia de normas federales y locales**, pues para el Derecho Constitucional Federal la vía tutelar es la controversia constitucional, en tanto que para el Derecho Constitucional Local lo es la acción de inconstitucionalidad o incluso la llamada acción por omisión. Sugiero recapitular este entramado y aprovechar la necesaria y esperada reforma constitucional que en lo futuro se plantee para homologar la técnica legislativa federal y local, y hacer congruentes los objetivos de esta rama del derecho.

II LOS ACTOS PARLAMENTARIOS Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

Existe en la doctrina el principio *acta interna corporis* que establece la exención del control jurisdiccional de los *actos parlamentarios*, la cual ha iniciado ya un declive progresivo, generado en el abandono de considerarlo un privilegio y en la consecuente asunción de una correcta interpretación de la autonomía, así como de la jerarquía del régimen constitucional. Cualquiera que sea el grado de autonomía de que disfruten los entes u organismos constitucionales, todos deben estar sometidos al ordenamiento general, y por tanto al control jurisdiccional, por lo que en consecuencia, los actos parlamentarios también lo están.

Lo trascendente es resolver si en estos casos debemos estar frente a un auténtico control jurisdiccional general o *ad extra* o un control jurisdiccional doméstico o *ad intra*; el primero referido al control constitucional ejercido por los jueces constitucionales y el segundo cuando el conflicto se resuelve por sí mismo en las Cámaras.

La autonomía parlamentaria reconocida a las Cámaras (en sus tres manifestaciones típicas: la normativa, la de autogobierno y la administrativa o autárquica) no autoriza la exclusión del control jurisdiccional.

Nos referimos a los diversos actos parlamentarios, en especial a:

1. **Los actos-procedimiento.** Son los actos formales que conducen —a través del procedimiento legislativo— a la aprobación de una ley.

La jurisprudencia constitucional ha aceptado que las decisiones parlamentarias únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a las relaciones externas al órgano o se concentran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de control constitucional a través de las vías de acceso a la justicia constitucional.

³⁰ Este apartado de la investigación toma en cuenta particularmente las obras de Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, "Autonomía Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional", y de AGUIAR DE LUQUE, Luis. "La composición y organización parlamentaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I Vall Coord. España, Ed. Aranzadi, 1997, pp. 49–71.

Sobre la juridicidad de estos actos parlamentarios, se han establecido los criterios siguientes que en los últimos años ha sido notable su evolución:

- Las iniciativas de leyes y decretos son impugnables mediante el **juicio de amparo**, por formar parte del proceso legislativo, dado que éste se integra por dichos actos, que constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador constitucional, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada. El ejercicio de iniciativa de leyes y decretos dentro del procedimiento legislativo es susceptible de control constitucional por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.³¹ Además recordemos que se ha sostenido en tesis jurisprudencial que ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados y que cumplen con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Constitución.³²

³¹ Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada en esa fecha aprobó con el número LXIV/1999, la tesis aislada correspondiente y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial bajo el rubro: INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO.

³² Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero, cuarto resolutivos y por mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo. En el Informe de 1985, la tesis aparece bajo el rubro "MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES".

- El contenido considerativo o resolutivo de los dictámenes legislativos no es revisable en **controversia constitucional**, dado que los actos que integran el proceso legislativo no adquieren la cualidad de definitividad que los haga impugnables, hasta en tanto no exista producción normativa, ya que no pueden ser analizados de manera aislada, sino sólo vinculados y en relación con el producto normativo y en su caso como vicios congénitos de la norma, previo el supuesto de que la norma sea impugnable por sí misma. Por tanto, el juez constitucional podrá juzgar en su momento la producción normativa a la que se llegue y, en su caso, los vicios de procedimiento argüidos, pero no puede juzgar la bondad o pertinencia de las razones que tienen los órganos legislativos en la producción normativa.³³
- No puede ser materia de una **acción de inconstitucionalidad** cualquier acto de un órgano legislativo, por ejemplo, las omisiones de aprobar las iniciativas de reformas a una norma constitucional local por no alcanzarse la votación de la mayoría calificada de los integrantes de la legislatura, pues el acto impugnado forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.³⁴ Otro caso en que procede el

³³ Vid. Controversia constitucional 64/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la versión estenográfica de la sesión y la intervención de los ministros dando las razones de su voto. Igualmente *vid.* Tesis Jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, P./J. 129/2001, tomo XIV, octubre de 2001, 9ª. Época, bajo el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL; y la tesis P./J. 130/2001. Tomo XIV, 11 de octubre de 2001, con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SOLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

³⁴ Vid. reclamación 619/2002, deducida de la acción de inconstitucionalidad 34/2001, que dio materia para aprobar el doce de marzo de 2002, la tesis jurisprudencial P./ J. 16/2002, Número de registro 187,645, bajo el rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.

control constitucional, y en consecuencia se privilegian las normas constitucionales es cuando se advierta en la aprobación de los decretos normativos diversas irregularidades en el procedimiento legislativo (parlamentario deliberativo), como por ejemplo que el presidente de la Mesa Directiva decreta un receso para continuar la sesión el día siguiente, inatendiendo la objeción y abandonando el Pleno con algunos otros legisladores, pero los presentes continúan con el vicepresidente y la mayoría restante.³⁵ Se ha referido por otra parte que, igualmente es de estudiarse bajo este medio de control los casos en que hubieren violaciones al procedimiento con un impacto que pueda resultar invalidante dada la importancia que el procedimiento deliberativo tiene en un estado democrático como factor de protección a las minorías parlamentarias, por ejemplo: no haber el quórum de ley necesario para llegar al acuerdo de modificar el orden del día previamente aprobado por la comisión en la sesión para proponer la inclusión del dictamen relativo a la iniciativa de reformas, no haberse sometido a discusión en la sesión siguiente a la que fue entregado, no haberse entregado el dictamen con la anticipación mínima legal y en consecuencia haberse desarrollado el procedimiento legislativo mediatizado por la urgencia como elemento condicionante del desarrollo de los trabajos parlamentarios; o bien violaciones procedimentales consistentes en la presentación de la iniciativa de reforma con dispensa de trámite bajo el imperio ilegal de una mayoría legislativa que coartó el derecho de las minorías, que genero la falta de oportunidad para su estudio, a lo que los criterios constitucionales se han inclinado en sostener que en estos casos es de evaluarse el procedimiento legislativo para determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales

³⁵ Acción de Inconstitucionalidad. Diputados de la LIX Legislatura del Estado de Aguascalientes en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad. Ponente Min. José de Jesús Gudiño Pelayo. Sesión del Pleno de 7 de agosto de 2007.

impactan o no en la calidad democrática de la decisión final y si se respeta o no el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad y equidad.³⁶

2. **Los actos-electivos.** En uso de la facultad de autogobierno son lo que se destina a elegir a los miembros de los órganos directivos de las Cámaras; así como aquellos que tienen por finalidad elegir a los titulares de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional ajenos a la misma. Constituyen el núcleo esencial del derecho parlamentario el cual se ha regido por el principio de autonomía de las Cámaras.

Sin embargo, el Estado constitucional de nuestros días exige dar un paso más adelante en el sentido de que la regla general ha de ser el control judicial de todos los actos parlamentarios, siendo la excepción la existencia de los *acta interna corporis*. Lo anterior no ha de interpretarse, en modo alguno, como la judicialización de la vida parlamentaria, sino más bien el intento de someter al Derecho todos los actos de los poderes públicos. En el derecho comparado, desde hace veinte años atrás las asambleas parlamentarias no han escapado a ese proceso de judicialización, aunque el Tribunal Constitucional, como el de España, respetuoso del principio de autonomía de las Cámaras, ha sido requerido en diversos momentos para intervenir en cuestiones organizativas y de orden interno en el marco del funcionamiento de dichas asambleas y poco a poco ha ido desgranando una jurisprudencia que se mueve entre el respeto a esos principios de independencia y autonomía de las Cámaras y el intento de salvaguardar los valores constitucionales, en particular en lo referente al

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2005. *Vid.* PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR EN SU DESARROLLO Y PROCEDIMIENTO DELIBERATIVO. SU IMPORTANCIA EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO, COMO FACTOR DE PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS. 9ª. Época, Pleno, registro 19362, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006 p. 1180.

respeto a los derechos de las minorías y el principio de seguridad jurídica.³⁷

A favor y en contra de la juridicidad de estos actos parlamentarios, se han presentado los asuntos y sustentado los criterios siguientes:

- Procede analizar en **controversia constitucional** la validez del acuerdo parlamentario tratándose de actos de una Cámara del Congreso para vigilar el ejercicio de recursos federales en las entidades federativas, la que debe cuidar el fiel cumplimiento de las normas constitucionales y legales no creando órganos oficiosamente y ex profeso, por lo que procede en estos casos decretar la invalidez de dicha comisión y la de todos los actos por ésta desempeñados cuando hubiere estado en funciones.³⁸
- Procede el control constitucional de actos parlamentarios relativos a la ratificación de magistrados agrarios cuando se violen normas constitucionales y legales, por lo que se deberá reponer el procedimiento en estos casos.³⁹

³⁷ Vid. Aguiar de Luque, Luis, *op. cit.* p. 62; *vid.* sentencia 10/1983 que hizo posible la intervención del Tribunal en el ámbito parlamentario, al impedir que los representantes sean removidos de sus cargos si no es por causa y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos y constitucionalmente legítimos. *vid.* sentencia 44/1995 en la que se estableció que todos los actos parlamentarios (salvo los reglamentos parlamentarios) dictados en el ámbito de la organización de las Cámaras, cualquiera que sea su alcance, son susceptibles de ser conocidos por el Tribunal por la vía del recurso de amparo en la medida en que puedan lesionar derechos y libertades consagradas en la Constitución Española.

³⁸ Controversia constitucional 34/99. Ministro ponente José de Jesús Gudiño Pelayo. Unanimidad de nueve votos *vid.* Tesis P./J.57/2001, XIII abril de 2001. 9ª. Época, Pleno, registro 190, 026, bajo el rubro: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA SUPERVISAR OFICIOSAMENTE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, ASÍ COMO CREAR COMISIONES ESPECIALES QUE VIGILEN QUE NO DESVIÉN AQUELLOS EN UN CIERTO PROCESO ELECTORAL ESTATAL.

³⁹ Controversia constitucional 9/2003. Poder Ejecutivo Federal, 1 de junio de 2004, unanimidad de nueve votos, ponente Genaro David Góngora Pimentel y *vid.* Tesis del Pleno, 9ª. Época, P./J. 91/2004. XX septiembre de 2004, registro 180 594, bajo el rubro: MAGISTRADOS AGRARIOS. ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE SENADORES O EN SUS RECESOS, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN SU DESIGNACIÓN.

- Lo referente a la designación o remoción de los coordinadores parlamentarios, así como su inclusión en las comisiones pertenece al ámbito del derecho parlamentario, aun cuando se regule por normas estatutarias, por lo que no procede impugnar constitucionalmente este acto a través del **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, pues la tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales termina cuando se accede y ejerce el cargo de elección popular, así la permanencia o reincorporación en dichos cargos está excluida de esta tutela constitucional.⁴⁰ Judicialmente se ha dicho que el derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan la organización interna de los distintos grupos parlamentarios formados al seno de los poderes legislativos respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios conformados por los legisladores pertenecientes a los diversos partidos políticos.⁴¹ En las sentencias que le dan sustento a este criterio es interesante apreciar la aceptación judicial con voto mayoritario, de la legitimidad activa de los parlamentarios como sujetos impugnantes.⁴²

40 De modo que podría darse hipotéticamente el caso de una resolución parlamentaria que contravenga flagrantemente las normas —organizativas internas del congreso— al excluir totalmente a un grupo parlamentario en la conformación de las comisiones o entes de dirección (y no sólo la exclusión en presidencias o secretarías), sin que tal determinación pueda ser impugnada, resucitando espacios exentos de control jurídico y que vulneran, *de facto* y *de iure*, la formación plural de un órgano deliberante de representación popular y sin que tales hechos por sí mismos (y no con relación a su impacto externo o a resoluciones finales emitidas) puedan ser analizados a la luz del derecho constitucional.

41 *Vid.* sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-144/2007 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 21 de marzo de 2007, mayoría de cinco votos, y *vid.* tesis S3 EL 026/2004. Tomo Tesis relevantes p. 674, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

42 *Vid.* juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1711/2006.—Dante Delgado Rannauro y otros.—7 de diciembre de

- Los criterios judiciales reconocen que los Congresos pueden emitir actos materialmente electorales y por tanto impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁴³ así se han llevado a la luz del control constitucional, por vía del **juicio de revisión constitucional electoral**, diversos casos sobre los actos de más de la mitad de los congresos locales del país que tienen como objetivo nombrar o ratificar a las autoridades electorales, esto es, a los miembros de los Tribunales Electorales Estatales y los de los Institutos Estatales Electorales, velando por el cumplimiento de las normas constitucional y legales en que se basan.⁴⁴ Los precedentes sostienen que en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por un determinado Congreso local, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como

2006.—Mayoría de 5 votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Armando Cruz Espinosa; y Vid. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-144/2007.—Mario Enrique Pacheco Ceballos.—21 de marzo de 2007.—Mayoría de 5 votos.—Engrose: Pedro Esteban Penagos López.—Disidentes: María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza.—Secretaría: Claudia Pastor Badilla.

⁴³ Vid. tesis de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. NO OPERA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS, POR LA PRESENCIA DE SUS DIPUTADOS EN SESIONES DEL CONGRESO. Consultable en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, página 23, Sala Superior, tesis S3ELJ 19/2003.

⁴⁴ Ver cuadro anexo. De los 93 asuntos bajo estas condiciones, 47 han sido desechados, 12 fundados, 25 infundados, 3 parcialmente fundados, 3 sobreseídos, 2 considerados por no interpuestos, y 1 desechado.

materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado. Por tanto la determinación del Congreso local relativa a la integración, por ejemplo del órgano responsable de la preparación de las elecciones en un Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.⁴⁵

- Sin embargo, cuando se trata del nombramiento de autoridades políticas (gobernadores interinos, presidentes municipales sustitutos),⁴⁶ el criterio judicial no es el mismo, pues sostiene que el procedimiento de nombramiento en estos casos (por ejemplo, del titular del Poder Ejecutivo local interino, ante su falta absoluta, ocurrida al inicio del período respectivo) no tiene relación con el proceso electoral para la renovación del titular del órgano de representación popular conocido como

⁴⁵ *Vid.* tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Consultable en la Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 6-7, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2001.

⁴⁶ Ver anexo *in fine*, donde se aprecian dos casos en estas circunstancias, uno desechado y otro infundado.

gobernador constitucional, así como tampoco con la integración de alguno de los órganos expresamente facultados por la ley para la organización y calificación de las elecciones. En este tenor, el juicio de revisión constitucional electoral no resulta procedente para impugnar el nombramiento aludido, pues si bien no existe duda sobre el carácter materialmente administrativo de la determinación adoptada por el Congreso de la entidad federativa, la circunstancia de que el mismo se haya erigido en Colegio Electoral, no le confiere, paradójicamente, un contenido electoral a tal acto.⁴⁷

- Se han llevado al estudio constitucional, incluso a través del **juicios de revisión constitucional Electoral**, diversos casos cuyo acto reclamado consiste en los efectos legales de invalidéz, ratificación o calificación de elecciones locales, en ejercicio de las facultades de los Congresos Locales constituidos en Colegios Electorales, por ejemplo de Oaxaca, Sonora y Tlaxcala.⁴⁸ Igualmente cuando se trata de actos eminentemente electorales vinculados a las convocatorias a elecciones (ordinarias o extraordinarias) o de reelección de consejeros.⁴⁹
- También los actos omisivos de los Congresos Locales han sido llevados a estudio jurisdiccional, cuando niegan hacer nombramientos (de presidentes municipales, regidores y agentes municipales), o bien la substitución de la vacante-propietario;⁵⁰

⁴⁷ Vid. tesis de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: GOBERNADOR INTERINO. SU NOMBRAMIENTO NO ES DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (Legislación de Tabasco), consultable en revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, página 81, Sala Superior, tesis S3EL 067/2001.

⁴⁸ *Ibidem*, han sido 29 asuntos, de los cuales 23 se han desechado, 1 parcialmente fundado, 3 infundados, 1 fundado y 1 sobreesido.

⁴⁹ Ver anexo, en estos once casos, nueve han sido desechados, uno fundado y otro infundado.

⁵⁰ Vid. SUP-JDC-568/2003. de fecha 11 de septiembre de 2003, el cual fue declarado fundado.

u otras omisiones vinculadas a la demarcación distrital o a las solicitudes de remoción de consejeros electorales.⁵¹

- Existen diversos asuntos más, donde los partidos y los congresistas han buscado abrir las puertas de la justicia constitucional, aspirando los actores hacerse oír en justicia, por ejemplo en aquellos casos vinculados a la negativa de los Congresos a incorporar a diputados con licencia, o a aceptar la renuncia de regidores, etc.;⁵² sin embargo los criterios judiciales sostienen que tratándose de la permanencia en el cargo de elección popular o su reincorporación cuando se ha separado de su ejercicio, son cuestiones relacionadas con las normas y procedimientos que regulan las actividades y relaciones del Congreso del Estado con los diputados integrantes de la legislatura respectiva, así como los supuestos de separación temporal del cargo legislativo y su reincorporación, aspectos que caen en el ámbito del derecho parlamentario, razón por la cual, estas cuestiones no tienen formal ni materialmente naturaleza electoral, y por tanto **el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** no es el medio impugnativo apto para resolver estas controversias, aunque se aduzca una conculcación al derecho de votar y ser votado, toda vez que la permanencia en el cargo o su reincorporación no están vinculadas a una elección popular para la renovación de los poderes públicos, legislativos o ejecutivos.⁵³

Por último, con todo lo anterior "...cabe concluir que el núcleo del Derecho parlamentario no es ya la protección de éste frente a la posible

⁵¹ Ver anexo, donde se aprecian trece casos en estas condiciones, cuyas sentencias han variado por ser 1 sobreseído, 4 fundados, 1 parcialmente fundado, 2 infundados y 5 desechados. *Vid.* especialmente SUP-JRC451/2006 y SUP-JRC-24/2006.

⁵² Ver cuadro anexo.

⁵³ *Vid.* tesis de Jurisprudencia S3EL 026/2004 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA.

injerencia de otros órganos constitucionales, sino el estudio de las relaciones entre la mayoría y minorías parlamentarias, lo cual implica que ambas han de someterse a reglas jurídicas, al Derecho; de esta manera se acepta la premisa general de que todo órgano del Estado, y el Parlamento es uno de ellos, debe ser residenciable jurídicamente... Esta nueva configuración del Derecho parlamentario es, además, consustancial con el principio democrático que inspira todo nuestro ordenamiento jurídico”.⁵⁴

Así, los actos parlamentarios adoptados en el marco de la organización y funcionamiento de las Cámaras, o *interna corporis acta*, son materia de control constitucional en la medida en que:

- a) Puedan ser contrarios a algún precepto constitucional (en forma directa o por violación a normas de rango infraconstitucional), y
- b) Tengan una proyección externa o afecten a relaciones externas del órgano (generen la emisión de actos *lato sensu*: leyes y actos *stricto sensu*).⁵⁵

Sin embargo, tal situación que ha constituido el núcleo interpretativo de los jueces constitucionales, está perdiendo paulatinamente virtualidad en los últimos criterios jurisprudenciales,⁵⁶ ya que existe una fuerza paulatina de los actores políticos (grupos parlamentarios y representantes populares) por demostrar el amplio margen de configuración legal de los derechos de los parlamentarios, que han encontrado recientemente eco:

⁵⁴ Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, *op. cit.* pp. 44 y 45.

⁵⁵ Para el caso de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no basta su naturaleza externa sino que tenga impacto en un proceso electoral.

⁵⁶ Estos planteamientos doctrinales y jurisprudenciales —consistentes en que las decisiones del parlamento únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a relaciones externas al órgano o se concentran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control constitucional, pero ello sólo naturalmente a través de las vías que para ello se ofrecen—, continúan siendo deudores en cierta medida de la propia concepción liberal, pues admiten la existencia de actos parlamentarios inmunes al control jurisdiccional. *Ibidem*. p. 46.

- a) En algunas resoluciones que reconocen la legitimidad de los parlamentarios como sujetos activos de los medios de control constitucional en materia electoral; o bien
- b) En algunos votos particulares de jueces constitucionales, cuando por ejemplo, se ha interpretado que las comisiones parlamentarias son figuras jurídicas constitucionales y por tanto sus actos competen al Derecho Constitucional, además de que el derecho estructural u organizacional (actos electivos) de dichas comisiones constituyen un derecho político susceptible de control constitucional,⁵⁷ por lo que no nos extrañe que se termine por abrir las puertas del Tribunal Constitucional a resoluciones parlamentarias y actos de todo tipo,⁵⁸ dadas las últimas consideraciones judiciales en las que se sostiene la evaluación del procedimiento parlamentario cuyas irregularidades impactan en la calidad democrática del órgano y de su decisión final.

De esta manera, por lo que hace al rígido entendimiento inicial de que sólo los actos que violentasen directamente la Constitución serían susceptibles de ser conocidos en sede constitucional, da paso al parámetro de enjuiciamiento a ese nivel, no sólo por lo que respecta a la Constitución sino también, y en mayor medida, del régimen legal parlamentario, pues se ha dado importancia a las normas infraconstitucionales como parámetro de constitucionalidad de los actos organizativos de índole interna del congreso. Así, los temas en los que se centrará el estudio constitucional son:

⁵⁷ *Vid.* expediente SUP-JDC-1711/2006 ante el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación y el voto particular del Magistrado Manuel González Oropeza.

⁵⁸ *Vid.* sentencia 30/1993, 205/1990 y 44/1995 del Tribunal Constitucional de España, consultables en Aguilar de Luque, Luis, *op. cit.* p. 63; y las sentencias emitidas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad A.I. 9/2005 y A.I. 52/2006 (y sus acumulados 53/2006 y 54/2006) visibles en la página www.scjn.org.mx

- a) Significado del principio de mayorías;
- b) Criterios de distribución de escaños entre los distintos grupos en la constitución de las comisiones y órganos rectores de la cámara;
- c) Problemas que plantea desde un punto de vista procesal la recurribilidad de los actos y decisiones adoptados en el marco de la organización de las Cámaras parlamentarias y la legitimación para impugnar las resoluciones parlamentarias en sede constitucional.

La doctrina anterior se abrirá paso con el ánimo de garantizar la seguridad jurídica y el imperio del Derecho sin entorpecer la lógica política de las instituciones parlamentarias y su puntual funcionamiento.

Con todo lo anterior y con el objeto de aportar elementos de análisis en torno a las instituciones de la justicia electoral que permitan reflexionar sobre su posible reforma, quiero dejar constancia de lo que, a mi parecer, son algunos de los temas de necesario pronunciamiento del poder constituyente, en cuyas manos ha puesto el pueblo de México la interpretación auténtica del Estado de Derecho, 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.

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL ELECTORAL

*Alicia Fragozo Sánchez**

Como todas las creaciones del hombre, el derecho no escapa de la imperfección. Es por ello que desde el punto de vista constitucional, durante el procedimiento de creación de las normas secundarias, del inicio de su vigencia y de su aplicabilidad, surgen conflictos que derivan en dos tipos de caracteres: el formal y el material.

Estos conflictos afectan la estabilidad del orden normativo mexicano, lo cual se observa en todas las materia del derecho; sin embargo, para efectos de esta exposición, deberemos ceñirnos a la rama del derecho electoral.

Precisado lo anterior, diremos que la función de los tribunales no se agota con la observancia de la Constitución. El balance entre el ejercicio de las funciones del Estado y la impartición de justicia son aspectos fundamentales para ejercitar el control de las normas, además de proveer de racionalidad a la elaboración y aplicación del derecho.

El control de la constitucionalidad tiene por objetivo asegurar la libertad de elección y desarrollo de las personas, y garantiza el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Los mecanismos de control de la constitucionalidad preservan la coherencia del sistema jurídico, a fin de lograr su eficacia. Los medios de control abstracto, al constatar el enfrentamiento entre normas, evitan

* Magistrada de la Sala Electoral-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.

su aplicación simultánea, mientras que los controles de carácter concreto superan los conflictos que afectan situaciones jurídicas específicas.

La Constitución federal es la norma suprema y fuente de la producción normativa; en consecuencia, el cumplimiento de sus preceptos es obligatorio; por ende, su violación debe ser sancionada, lo cual puede darse desde la creación de la norma secundaria, se actualiza de esa manera el ejercicio del control abstracto de normas, puesto que los derechos constitucionales pueden ser ejercidos aun en el caso de que ésta careciera de validez, situación que limita al legislador en el ejercicio de sus funciones.

El control abstracto funciona en primera instancia, como un recurso contra leyes, entendidas éstas en relación con su rango normativo. En estos procesos se impugnan vicios formales y materiales derivados del proceso de creación de la norma. En consecuencia, la resolución del tribunal que determine la inconstitucionalidad de la norma establece también los límites y el alcance de los efectos jurídicos de la misma, en relación con su aplicabilidad.

El aspecto más importante de este tipo de control es que las personas, o los órganos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, observen la contradicción normativa, y con esto dé inicio el procedimiento de revisión de la constitucionalidad o no de la norma en cuestión.

Es importante señalar que las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad, si bien tienen la facultad de declarar que una norma no cumple con la adecuación a la ley suprema, también lo es que no puede sustituir la norma declarada inválida; es por ello que los órganos legislativos deben, de inmediato, en caso de ser necesario para la debida marcha de la sociedad, proceder a crear otra norma, que cumpla con los requisitos constitucionales, que actualiza en este caso el control total, y será parcial cuando sólo reciba el Legislativo la orden de modificar la norma que ha sido declarada inconstitucional.

Precisado lo anterior, es menester analizar detenidamente algunas cuestiones importantes de la fracción 11 y del inciso f) de ese mismo párrafo, contenidos en el artículo 105 de la Constitución federal, y

que faculta solamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y el pacto federal, acciones que sólo podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, siendo ésta la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Llama la atención el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea la única autoridad facultada para conocer del control abstracto de la constitucionalidad de las leyes electorales, tanto nacionales como locales, dado que estas controversias bien podrían ser resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado que es el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con facultades para emitir jurisprudencia. Es por ello que debería otorgársele competencia para dirimir las controversias relacionadas con las violaciones a la Constitución, que sean generadas con la creación de leyes federales que pudieran afectar los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, *pues no debe perderse de vista que la Sala Superior, independientemente de resolver las impugnaciones que le faculta el pacto federal, en forma definitiva e inatacable, formula la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, respecto del candidato que obtenga el mayor número de votos en la elección presidencial de nuestra nación.*

En lo que corresponde al estado de Tlaxcala, debemos decir que somos de las entidades federativas pioneras en el control de la constitucionalidad local, pues en el año 2002 entró en vigor la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, que conjuntamente con las reformas a la Constitución local, dota de facultades al pleno del Poder Judicial, para constituirse como tribunal de control constitucional, a efecto de resolver los juicios de protección constitucional, juicio de competencia constitucional, acción de inconstitucionalidad y acción contra la omisión legislativa.

Debe hacerse notar que los magistrados que integramos la Sala Electoral Administrativa del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, de igual

forma, pertenecemos al pleno de dicho Poder, lo que trae como consecuencia inherente el hecho de gozar de la facultad arriba señalada; es decir, además de conocer de las materias electoral y administrativa, también resolvemos los juicios constitucionales ya precisados.

Como es de verse, Tlaxcala, a pesar de ser el estado más pequeño de la República, se encuentra a la vanguardia jurídica, al contar con el control abstracto de la constitucionalidad de leyes electorales locales, en virtud de que el artículo 81, fracción III, inciso e), de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, establece:

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes: ... III.- De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de estas acciones corresponderá... IV.- A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de materia electoral.

Dado que el derecho es dinámico, y en virtud de que las reformas a la Constitución tlaxcalteca son de reciente creación, y obviamente posteriores a la norma constitucional federal, me permitiré hacer notar dos grandes avances que en esta materia tenemos los tlaxcaltecas:

1. El artículo 105, fracción II, párrafo segundo, del pacto federal, ordena que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma, mientras que el artículo 81, fracción V, inciso a), de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, previene que el término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad será de noventa días naturales, contados a partir de aquel en que la norma jurídica que se desea impugnar haya sido publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*.

El término para interponer la acción de inconstitucionalidad en Tlaxcala tiene una ampliación de sesenta días más, frente al previsto por la Constitución federal, lo que genera una mayor seguridad jurídica ante los inconformes, al gozar de mayor tiempo para documentarse y formular la demanda correspondiente,

2. El dispositivo legal 105, fracción II, párrafo primero, de la Constitución general de la República, reza: “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución...”; mientras que el artículo 81, fracción III, de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, ordena que en las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del estado, se planteará la violación abstracta a esta Constitución.

El término “posible contradicción” puede ser utilizado en el sentido lógico de afirmación y negación simultánea, y de igual manera puede referirse solamente a la incompatibilidad material o procedimental de las normas, respecto de una misma cuestión jurídica. Es importante distinguir lo anterior, ya que no se trata de una contradicción entre dos contenidos de las normas, sino de un tipo de conflicto normativo que deriva de la vulneración de la regla procedimental, situación que no acontece en la legislación tlaxcalteca, la cual de manera concreta previene que lo que deberá plantearse en la acción de inconstitucionalidad es la violación abstracta a la Constitución, hecho que no permite que se formule ninguna otra interpretación, que pudiera generar un universo de definiciones de conflictos normativos.

Una vez formulados estos avances con relación al control concreto de la constitucionalidad, es menester precisar que Tlaxcala es una de las pocas entidades federativas que contiene en su legislación electoral, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, hecho que de gran manera repercute en los ciudadanos tlaxcaltecos que consideren afectados sus derechos de votar y ser votado, pues gozan de la posibilidad de tener en su propio estado la autoridad electoral local que conocerá de dichas controversias, lo que no sucede en las entidades que no lo contemplan en su legislación, pues de manera automá-

tica tendrá que conocer la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; hecho que de manera indiscutible sirve de “filtro” para dicho organismo jurisdiccional federal, dada la sobrecarga de asuntos relacionados que actualmente desahoga.

La Sala Electoral Administrativa que represento ha incrementado notablemente su carga de trabajo, derivado del gran auge que en los últimos años la democracia ha tenido en nuestro país, y como ejemplo tenemos las cifras de expedientes electorales radicados y resueltos en el proceso electoral del 2004, en la cual se eligieron al gobernador del estado, 32 diputados, 60 presidentes municipales y 391 presidencias de comunidad, de los cuales 298 corresponden a la elección de voto universal y 93 a usos y costumbres; en esa elección, el número total de expedientes electorales fue de 193. En el presente proceso electoral, mediante el cual serán elegidos los representantes populares antes citados, con excepción del gobernador del estado, a la fecha se han registrado 72 expedientes en esta materia, de los cuales 47 han sido resueltos, y los demás se encuentran en trámite, lo que denota un número importante de controversias electorales, si tomamos en cuenta que la elección se llevará a cabo el 11 de noviembre próximo, y la toma de protesta de diputados será el 14 de enero, y la de presidentes municipales y de comunidad el 15 de enero, ambas fechas del año 2008.

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

*Alma Leticia Gómez López**

SUMARIO: I. Control abstracto de la constitucionalidad de leyes electorales. II. Control concreto de la constitucionalidad de leyes, actos y resoluciones electorales. III. El control de la constitucionalidad local electoral.

El surgimiento de las instituciones, valores e ideales democráticos plasmados en nuestra Constitución no fue casual, para llegar a la consolidación de los mismos. Nuestro país tuvo que vivir movimientos sociales que marcaron la historia de nuestra nación. La fuerza y convicción de quienes encabezaron esas luchas dio como fruto nuestro actual sistema jurídico federal y democrático que nos rige.

Como magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, mucho me estimula que la consolidación institucional que ahora vivimos sea fruto del pensamiento, entre otros, de tres coahuilenses. Uno, en la estructura federal y republicana de nuestro país, don Miguel Ramos Arizpe, padre del federalismo, quien diseñó la organización jurídica política de México en las Bases Constitucionales que integraron la Constitución de la República de 1824; otro preclaro coahuilense lo es don Francisco I. Madero, guía de la revolución política para instaurar la democracia, y don Venustiano

* Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

Carranza, impulsor del constitucionalismo social, quienes con sus aportaciones nos sirven de guía y ejemplo en el compromiso de pugnar por la preservación de las instituciones y los valores democráticos que en esta ocasión nos convocan, en particular mediante el sistema de justicia constitucional en materia electoral.

Podemos afirmar que con las reformas a la Carta Magna, que le dieron validez a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, y a la vez a la creación del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la dinámica social y política de México se conduce con firmeza en la construcción de la democracia, ello gracias a la certeza de que los procesos electorales se encuentran judicializados, y de esta forma se otorga certidumbre y seguridad jurídica a los sufragistas del país.

El actual modelo de justicia constitucional que prevalece en el país ha generado que se consolide el concepto democrático, salvaguardando los derechos políticos electorales de todos los mexicanos, llevándonos con esto a formar un sistema de justicia electoral sólido que fortalece los derechos ciudadanos y las instituciones que tienen como objetivo velar por los procesos electorales y resolver sobre el respeto al voto, en esta rama del derecho que apenas cuenta con veinte años de vigencia.

El avance en esta materia y lograr el propósito enunciado en la ley, es una responsabilidad coparticipativa de todos los mexicanos, por lo cual los juzgadores, los profesionales del derecho y los partidos políticos, imbuidos de un propósito de alto contenido ético, debemos pugnar por alcanzar con plenitud la democracia.

La democracia en México, valga el símil, es como un árbol frondoso que cubre un mosaico étnico-político de la patria, que extiende sus ramas en la proyección que le da la ciudadanía, las agrupaciones y los partidos políticos, con el intercambio de ideas y experiencias y el razonamiento para crear leyes e instituciones que garanticen nuestra realidad nacional y en forma equitativa y con justicia electoral permitan que la savia de la democracia fertilice ese árbol frondoso que en vía institucional habrá de dar cobertura al territorio nacional.

La ley suprema, que proclama la igualdad, la equidad, la libertad del hombre y aspira a que brille con intensidad la justicia, es un pro-

nunciamiento que será una realidad cuando todos los mexicanos aceptemos esos principios, puesto que no basta para alcanzar la democracia, el crear leyes y generar instituciones electorales, cuya vigencia y valor moral deben prevalecer en la práctica diaria de tan elevados ideales, sino que es condición indispensable declinar la actitud negativa de denostar cotidianamente estos valores, y dejar la pasión electoral en plano secundario cuando se aspira a escalar el poder.

Edmund Burke, pensador inglés del siglo XVIII, afirmó: “La estabilidad de los gobiernos más que de la mera fuerza, depende de la costumbre, del arraigado respeto a las leyes de un país como han venido siendo y son”. Lo anterior nos lleva a concluir que nos encontramos en la ruta correcta, toda vez que la consulta plurinominal genera la convicción del ser democrático responsable y participativo, como condición de gobernabilidad en la democracia.

Como es de todos sabido, la reforma política de 1996 vino a llenar un importante vacío en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes en el ámbito electoral, pues con anterioridad a ella no estaba previsto ningún sistema que permitiera el ejercicio de dicho control. Dicha reforma tuvo como objetivo primordial el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral que garantizara, bajo los principios rectores y valores democráticos que imperan en nuestra nación, la conformidad de las leyes electorales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales en las entidades federativas, así como la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votados y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país.

CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES

Con dichas reformas se le confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un procedimiento abstracto, competencia

para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la ley fundamental, como se precisa, en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicha acción es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

II CONTROL CONCRETO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS RESOLUCIONES ELECTORALES

Igualmente, en el artículo 99 de la Carta Magna se le otorgó al Tribunal Electoral el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que se refiere a la ya mencionada facultad de la Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, se le otorga a dicho tribunal competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, como medios de control constitucional, el juicio de revisión constitucional electoral, el cual procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias surgidas durante ellos; y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridades electorales que hayan resultado violatorios de sus derechos políticos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Con lo anterior se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano de control en materia electoral, con la competencia para conocer en forma abstracta de la mencionada acción de inconstitucionalidad; en tanto que el Tribunal Electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación tiende a garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos político-electorales

de los ciudadanos, para verificar que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

Con lo anterior se atendió una petición reiterada de los partidos políticos, que sostenían que resultaba inadecuado que en un estado de derecho hubiera ausencia de instrumentos jurídicos que permitieran el control de la constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral.

III EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL ELECTORAL

Al encontrarse los estados de la República bajo el régimen federalista, ello debe implicar que se lleve a cabo un proceso de simplificación y desregulación en los procedimientos, a fin de que se estimule el ejercicio de actividades por parte de los particulares, y ocasione que cada estado ejerza su propia autonomía para definir el régimen interior de acuerdo con su soberanía constitucional.

John Stuart Mill afirma que “cuando se dan las condiciones para la formación de uniones federales eficientes y duraderas, su multiplicación es siempre un beneficio para el mundo”. Aceptado este principio podemos admitir que cuando la federación da lugar a la creación del derecho electoral como una rama constitucional, también se deben crear instituciones descentralizadas para organizar, controlar y calificar las elecciones.

Con lo anterior se provoca una reacción refleja, que propicia que las entidades de la República, a su vez, en ejercicio de las facultades que el federalismo constitucional les tiene reservadas, también puedan crear un derecho constitucional electoral, al promulgar, a través de las legislaturas locales, las leyes estatales acordes con sus necesidades y a semejanza de lo que acontece en el orden nacional.

Así, las constituciones de los estados, al definir el contenido y los alcances de su régimen interior, como lo refieren, entre otras disposiciones, los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución federal, dan origen a todo un sistema jurídico interno que conforma el orden jurídico nacional.

Como norma fundamental debe ser garantizada a través de procedimientos y medios sustanciados ante las mismas autoridades estatales; depender de un ámbito de gobierno distinto para garantizar la Constitución estatal, como lo sostiene el magistrado Manuel González Oropeza, es claudicar su propia soberanía que le encomienda la Constitución federal. Por ello es válido sostener que el control constitucional en las entidades federativas es un paso lógico en la consolidación del Estado de derecho en México.

Así, la modernización constitucional electoral en los estados de la República ha generado una tendencia adoptada, hasta ahora, por algunas entidades federativas, para incorporar mecanismos de control constitucional, así como las normas que los definan.

En el estado de Coahuila existe un avance respecto a los medios de control de la constitucionalidad local, al establecerse en el artículo 158 de la carta magna local, que la justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática, bajo el principio de supremacía constitucional, que tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al conocer el Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de tribunal constitucional local, en materia electoral, la acción de inconstitucionalidad local, que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y la Constitución (local), las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala en forma expresa que ésta es la única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial, quien de oficio o a petición de parte puede declarar la inaplicabilidad de una norma o acto que estime contrario a la Constitución.

De esta manera, es notable el avance democrático y plural que se tiene en el estado, al incorporarse dentro de su Constitución un medio de control que garantice la conformidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, con la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Sin embargo, no obstante que fue a partir del año dos mil, en que las entidades federativas, ejerciendo su soberanía y en uso de sus facultades, empezaron a implementar, en su ámbito de competencia, instituciones como medios jurisdiccionales de protección constitucional, aún queda camino por recorrer para que la totalidad de las entidades federativas cuenten con un sistema de control constitucional dentro de su ámbito local, puesto que si bien es cierto que todas las entidades han promulgado su legislación electoral, pocas de ellas han introducido en su sistema órganos y medios de control constitucional acordes con su peculiar fisonomía sociopolítica. Pero si es evidente que avanzamos por la senda del derecho a la perfectibilidad del ser nacional y a la mayor cultura popular y participación en el proceso electoral, habrá de esplender con mayor brillo la democracia, como ideal y como forma de vida del ser social.

De esta manera, con atención a la concordancia que existe entre la supremacía constitucional y el régimen federal que otorga soberanía a los estados, nos lleva a concluir que cada entidad federativa debiera, previo análisis y consenso con los actores en los distintos sectores y al tener en cuenta a los factores políticos y sociales que les son propios, establecer instituciones como medios jurisdiccionales de protección constitucional, entre las que pueden destacar el reconocimiento de que los derechos políticos son derechos del hombre sujetos a ser protegidos por el sistema de justicia constitucional estatal, por lo que una acción de inconstitucionalidad puede operar de manera abstracta para la anulación de una ley inconstitucional; otro mecanismo pudiera ser el de opinión previa a la aprobación de la ley por parte del Tribunal Constitucional Local, sobre la constitucionalidad del mismo.

La experiencia que se tiene a través de estos últimos once años, en que se han aplicado los medios de control constitucional a nivel fede-

ral, nos permite señalar que su incorporación a la Carta Magna ha generado innumerables ventajas, pues con ello se tiene la posibilidad de hacer efectivos los derechos que nos otorga la Constitución y la ley, 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 va creando certeza jurídica para todo el sistema de derecho electoral.

Cada proceso electoral que se registra en el país hace aflorar la pasión política de la inconformidad; sin embargo, al contar ya con un cuadro normativo, obligadamente se encauzan las leyes, actos o resoluciones, a la certeza jurídica que debe prevalecer en la apreciación de cada voto ciudadano.

De esta manera, es conveniente alentar el ejercicio soberano de las atribuciones estatales, para que cada entidad, en ejercicio de su soberanía, incorpore a su legislación los mecanismos de control constitucional, a fin de que cada elección sea un proceso limpio, transparente, cuya confiabilidad armonice con el sentir nacional, y así avancemos juntos en la modernidad que permite la vigencia del derecho.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

*Armando Xavier Maldonado Acosta**

SUMARIO: Introducción. I. Reflexiones breves sobre el control de la constitucionalidad de leyes en México. II. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como garante del control de la constitucionalidad de leyes electorales secundarias. III. La razón jurídica electoral como vía pacífica para dirimir conflictos políticos derivados de las elecciones. IV. La justicia electoral en el binomio economía-procesos electorales. V. La Justicia Electoral en México como cultura. VI. La democratización de la justicia electoral en México. VII. Conclusiones.

I INTRODUCCI

La pluralidad política de México, sinónimo de nuestro tiempo, ha permitido un debate constante de ideas y opiniones de diversa naturaleza, al abrigo de un Estado de Derecho Constitucional Democrático, en la agenda legislativa federal se esgrimen actualmente diversas iniciativas de ley, como la concerniente a la materia electoral, de suma importancia para

* Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

nosotros en virtud de que el Derecho Electoral en nuestro país resulta trascendente en su vida pública, por ser una técnica ciudadana legitimadora de los representantes populares a nivel federal, estatal y municipal.

Al respecto se han difundido en el colectivo ciudadano, acuerdos y resoluciones de las diversas autoridades administrativas y jurisdiccionales, que conforman la geografía institucional electoral del país. Cabe mencionar que estas instituciones democráticas son consecuencia de períodos significativos de logros y consensos de fuerzas políticas, para dotar con instituciones ciudadanas y profesionales el ejercicio de la función electoral, la cual se enfoca esencialmente a contribuir al desarrollo de la vida democrática, al vigilar y organizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, y así asegurar el ejercicio del voto activo y pasivo del ciudadano y a su vez al fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Con una mirada retrospectiva, en estos 20 años de Justicia Electoral en México, podemos recordar que con la reforma electoral de 1987 se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) con autonomía y competencia en elecciones federales sin embargo, las resoluciones emitidas por dicho Tribunal podían ser revocadas por los colegios electorales, de las cámaras legislativas.

En años subsecuentes, con las reformas de 1990 y 1993 se instituyó el Tribunal Federal Electoral (Trife), se transitó hacia un modelo heterocompositivo jurisdiccional de solución de conflictos derivados de las elecciones federales, al derogarse los colegios electorales que estaban integrados por órganos legislativos.

Las reformas electorales de 1996 erigieron al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con facultades más amplias, como la de realizar el cómputo y formular la declaración de validez de la elección de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, y con la competencia para resolver los medios de impugnación derivados de elecciones estatales, a través del juicio de revisión constitucional electoral.

En ese contexto se puede establecer que uno de los temas que la reforma electoral necesariamente debe retomar es el control de la constitucionalidad de leyes electorales, es decir, otorgar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de tutelar los principios o

axiomas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a leyes electorales secundarias.

Conexo a lo anterior, se aborda en estas reflexiones diversos contenidos, enfocados a resaltar la importancia jurídica, política, económica y cultural en la construcción y aplicación del derecho electoral, y el valor de la justicia electoral en nuestro país.

I RE LE IO ES RE ES SO RE EL CO TROL DE LA CO STITUCIO ALIDAD DE LE ES E ICO

La doctrina establece diversos órganos encargados del control de la constitucionalidad,¹ sin embargo, en cuanto a órganos jurisdiccionales, destacan dos sistemas de control de la constitucionalidad de leyes, una reflexión muy concisa permitiría explicar que el sistema de tutela de la Constitución denominado concentrado,² se caracteriza porque un solo órgano jurisdiccional es el facultado para determinar sobre la inconstitucionalidad de leyes secundarias que no sigan armónicamente los enunciados previstos en la Constitución, con efectos generales de la resolución.

El sistema de control de la constitucionalidad por órganos jurisdiccionales conocido como difuso,³ se caracteriza por un número determinado de jueces investidos con facultades para inaplicar leyes secundarias

-
- ¹ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 4., Biblioteca de derecho constitucional, Universidad Autónoma Metropolitana, Oxford University Press, pp. 1317-1351. Establece en dicha obra una teoría general del control de la constitucionalidad, así como diversos entes encargados de la tutela constitucional en México.
 - ² Cabrera Acevedo, Lucio, *El constituyente Filadelfia 1787*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 118. Señala que la Suprema Corte de Justicia se ha convertido en el único órgano judicial al que "le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal".
 - ³ Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del sesquicentenario de la instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1975, p.12. Adujo como antecedente del control difuso el caso resuelto por el juez inglés Edward Coke, del doctor Bonham en 1610, que sentó las bases del *Common Law*.

que pugnen con la Constitución en casos individuales, cuyos efectos de dichas sentencias se circunscriben únicamente al caso juzgado.

De los sistemas de control de la constitucionalidad concentrado y difuso se forman los llamados mixtos,⁴ que se caracteriza por tener una especie de hibridación, que retoma algunos mecanismos de ambos sistemas.

En ese contexto la impartición de justicia mexicana contemporánea no podría entenderse sin la referencia obligada del juicio de amparo contra leyes⁵ siendo el arquetipo de control constitucional de leyes doméstico por órgano jurisdiccional, el cual localiza sus bases constitucionales en los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer Artículo señalado se otorgan facultades a los tribunales de la federación para resolver las controversias que se presenten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, y en el segundo Artículo en comento se establecen de manera genérica las bases procedimentales y formas del juicio de amparo.

Prieto Díaz, refiere al respecto que:

“El amparo contra leyes es el instrumento fundamental con el que se ataca la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas generales expedidas por el órgano legislativo que sean contrarias a la Carta Magna. Este es el principal argumento, aunque no el único, que destaca la trascendencia del amparo que combate leyes inconstitucionales. Un principio consagrado en la Ley Suprema se refiere a la supremacía constitucional, lo cual implica que no pueden existir actos o leyes de la autoridad que sean contrarios a

⁴ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2007, p. 208.

⁵ Prieto Díaz, Raúl Antonio, *Colección estudios teóricos y prácticos*, tomo 2, Serie amparo contra leyes, México, IURE Editores, 2004, p. 125.

las prevenciones consignadas en dicha ley. Por esto, se afirma pues no puede legislar *ad libitum* (es decir, sin freno o límite alguno). Pues no puede contradecir las disposiciones constitucionales”.

En ese orden normativo constitucional, en lo tocante a su base legal del juicio de amparo la encontramos en la “Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” que en su Título Segundo denominado “Del Juicio de Amparo Ante los Juzgados de Distrito”, capítulo I. De los Actos Materia del Juicio, el Artículo 114 prevé el objeto jurídico de esta vía jurídica, es decir, que al solicitarlo al juez de distrito el amparo y protección de la justicia federal este puede ser recurrido conforme a las fracciones I y VI respectivamente, contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso y contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del Artículo 1º de la ley analizada.

Sin duda el juicio de amparo ha sido la institución jurídica más sólida de nuestro sistema jurídico, que ha permitido al gobernado acceder a la tutela de sus garantías individuales en contra de una ley o del ejercicio público que vulnera el marco constitucional para servir de contrapeso jurídico al gobernado, este instrumento se debe retomar como referencia para deslizarlo con ciertos matices, en el derecho electoral⁶ de nuestro país.

⁶ Aragón Reyes, Manuel, Extracto de la conferencia magistral titulada *Democracia y representación. Dimensiones objetivas y subjetivas del derecho del sufragio*. Una cuestión Previa: Derecho del Sufragio y Derecho Electoral, p. 1. Conceptualiza el Derecho electoral como el “Conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados.

En ese tenor el Artículo 133 de la Constitución Política de México prevé el Principio de Supremacía Constitucional al señalar literalmente que:

“La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se apegarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

Sin embargo el Máximo Órgano Jurisdiccional del País, determinó que el Artículo 133 de la Constitución Política Mexicana, no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales, como se aprecia de la jurisprudencia constitucional identificada con el número de registro 193,435 dictada por el Pleno, localizada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X*, agosto de 1999, página 5, con número de tesis P./J.74/99, que a renglón seguido se observa:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

El texto expreso del Artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que

ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz. Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 4/2000-PL que fue declarada sin materia por el Tribunal Pleno, toda vez que sobre el tema tratado existen las tesis P./J. 24/2002, P./J. 25/2002, P./J. 23/2002 y P./J. 26/2002 que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, junio de

2002, páginas 5, 81, 82 y 83 con los rubros: “CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.”, “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.”, “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.” y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”, respectivamente.

Del criterio obligatorio jurisprudencial anterior se colige la Teoría de la Mutación Constitucional,⁷ en virtud de que el enunciado lingüístico previsto en el Artículo 133 de manera gramatical establece un significado por parte del legislador originario, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como intérprete de la Constitución adscribe como significado dicho criterio.

⁷ Huerta Ochoa, Carla, *Transiciones y diseños institucionales*, capítulo II Constitución, Transición y Ruptura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 72 y 73. Refiere que “La mutación constitucional para la doctrina alemana consiste en la posibilidad de alterar el sentido de la norma constitucional sin modificar el enunciado lingüístico, es decir, conservando el mismo texto, la norma recibe otro significado. El

En ese contexto teórico, Fix-Zamudio y Valencia Carmona mencionan que en nuestro país, son varios los casos de mutación constitucional, como la del Artículo 28 de la Constitución Política de México, que estableció un marco liberal de la economía y sin embargo en la ley secundaria se conformó el principio de economía mixta, así como los artículos 97, 130 y el referido 133 de la Constitución.⁸

Se enfocaría en este punto entonces a considerar que todo Estado que tenga la democracia como forma de gobierno constitucionalmente, debe contar con un Derecho Procesal Constitucional⁹ consolidado diseñado con vías jurídicas que permitan la prevalencia de su ordenamiento fundamental, con rutas jurídicas electorales de tutela constitucional que permita el acceso a la justicia electoral integral.

fundamento de la mutación es la necesidad política de realización y evolución del Estado; la incorporación de la realidad a la regulación. Es una forma de racionalizar, estabilizar y limitar el poder que asume la Constitución; la mutación produce un cambio en el interior del precepto constitucional. Pero la posibilidad de mutación no es ilimitada, la normatividad de la Constitución es uno de sus límites. Sin embargo, el problema radica en que se trata de un límite genérico y difícil de precisar. Otro límite es el texto de la Constitución, porque no se puede forzar el sentido de las palabras que conforman el enunciado normativo y la disposición constitucional no puede ser modificada, sino vía reforma. La interpretación debe mantener vigente la relación entre derecho y realidad constitucional y permitir el cumplimiento de las funciones de la Constitución. Cuando esto no es posible mediante la interpretación, procede la reforma, que confiere mayor claridad de significado a la Constitución y refuerza su normatividad. En resumen, la mutación constitucional es la modificación del contenido de la Constitución mediante su interpretación con efectos generales por los órganos competentes, sin que produzca una alteración de su texto”.

⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit. (supra, nota 4)*, pp. 100-101.

⁹ *Ibidem*, pp. 867-868. Establecen como principales instrumentos del derecho procesal constitucional mexicano: A) El juicio de amparo (artículos 103 y 107); B) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); C) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); D) El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); E) El juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); F) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); G) El juicio político (artículo 110); H) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado B) (todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal).

II EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN COMO GARANTE DEL CONTROL
DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES
SECUNDARIAS

Con las reformas constitucionales de 1996, se previó un nuevo diseño normativo constitucional, tratándose del Derecho Electoral, con la adición al Artículo 105, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control de la constitucionalidad de leyes electorales, a través de las llamadas acciones de inconstitucionalidad que plantearan contradicciones entre una ley electoral secundaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105 fracción II.

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este Artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...]

En ese precepto constitucional se estableció que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la constitución es la prevista en este Artículo”, sin embargo este enunciado fue allanado por los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios de revisión constitucional electoral con claves: SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98 mismos que integraron las ejecutorias que conformaron la jurisprudencia con el rubro “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”.¹⁰

Con este razonamiento jurídico relacionado con el Control Constitucional Electoral, se resolvieron asuntos en materia electoral se organizaron y calificaron las elecciones constitucionales federales y locales hasta el año 2002, lo anterior porque la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral número 209/99, estableció la contradicción de tesis con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 6/98, respecto a la interpretación del Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue denunciada el 15 de noviembre de 1999, por el Magistrado Presidente José Luis de la Peza, y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 23 de mayo de 2002, con el número de expediente 2/2000-PL y emitió las siguientes tesis de jurisprudencia:

¹⁰ Esta jurisprudencia fue suprimida del sistema jurisprudencial como consecuencia del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número de expediente 2/2000-PL y con número de identificación J.05/99.

No. Registro: 186,798

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 24/2002

Página: 5

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que para que exista contradicción de tesis es necesario que dos o más órganos jurisdiccionales sustenten criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que sean de su competencia, esto es, constituye un requisito de procedencia de la contradicción de tesis que los criterios discrepantes deriven de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales que estén facultados para pronunciarse sobre el punto a debate. Acorde con lo antes expuesto, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncia sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivada de un análisis de la inconstitucionalidad de una norma general en materia electoral que está fuera de su competencia, en sentido diverso al sustentado por este Máximo Tribunal, es evidente que no puede existir válidamente contradicción de tesis entre lo sostenido por dichos tribunales, ya que el órgano reformador de la Constitución le confirió la facultad exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer sobre la inconstitucionalidad de normas generales en esa materia, por lo que no procede jurídicamente enfrentar un criterio

sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre inconstitucionalidad de una ley, con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución, aun a título de aplicación del Artículo 133 constitucional; sostener lo contrario, en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que es la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios de órganos jurisdiccionales terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al dar a entender, implícitamente, que procede aquella contradicción entre tribunales que constitucionalmente actúan en diversos ámbitos de competencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 24/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

No. Registro: 186,765

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 25/2002

Página: 81

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS
ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En el Artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y

publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 25/2002, la tesis

jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

No. Registro: 921,416

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

I, Contradicción de Tesis entre la SCJN y el T.E.

Tesis: 62

Página: 195

Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, página 82, Pleno, tesis P./J. 23/2002.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.-

De lo dispuesto en los Artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales

con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Novena Época:

Contradicción de tesis 2/2000-PL.-Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.-23 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, junio de 2002, página 82, Pleno, tesis P./J. 23/2002; véase la ejecutoria y el voto en las páginas 6 y 76, respectivamente, de dicho tomo.

No. Registro: 186,704

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 26/2002

Página: 83

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN

CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado Artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el Artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa-

ción o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. En cuanto al criterio contenido en esta tesis el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formuló reserva. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 26/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Estos criterios obligatorios cambiaron el paradigma de justicia electoral transitando entonces, hacia un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de plena legalidad, que dio como consecuencia un periodo de tiempo dentro del cual se soslayaron de resolver asuntos de constitucionalidad de leyes electorales, tratándose de su aplicación, resultó un sistema incompleto de tutela constitucional electoral, lo anterior sin menoscabo de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previstas en el Artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tocante a las citadas acciones de inconstitucionalidad, es decir, en el Sistema Electoral Mexicano tenemos un vacío legal, en el supuesto de que una ley electoral secundaria no esté construida con enunciados que observen los principios constitucionales, y esta no es impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, dicha ley se vuelve vigente dentro de un sistema jurídico electoral determinado, en consecuencia, ocasiona lesiones jurídicas en su aplicación, y si un afectado, a través de los medios previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, pretendiera acceder a la Justicia Constitucional Electoral y acude al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arguyendo la contradicción de

esa ley secundaria con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho órgano jurisdiccional estaría imposibilitado jurídicamente para determinar el asunto en poder cotejar la ley secundaria con la Constitución y tutelarla.

Lo anterior es importante por la plural conformación de los órganos colegiados legislativos resultado de los avances democráticos, es ese contexto político plural que entraña visiones muchas veces encontradas y diversas, inclusive en la materia electoral, donde el Derecho Procesal Constitucional Electoral se convierte en un instrumento civilizado y pacífico de solución de conflictos políticos en dicha materia, cobra entonces trascendencia establecer la función jurisdiccional¹¹ electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como garante del control de la constitucionalidad¹² de leyes electorales en México.

En ese orden normativo, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a lo estatuido en el Artículo 105 párrafo segundo de nuestra Constitución, le toca resolver las acciones de inconstitucionalidad de Leyes Electorales en el procedimiento previsto en la “Ley Reglamentaria

¹¹ Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, 4ª ed., traducción Luis, Legaz, México, Colofón/Biblioteca Jurídica, 2000, p. 53. Señaló respecto de la función de la jurisdicción que “Esto es lo que hace la sentencia judicial, que es la función de la jurisdicción o “poder judicial”. Esta función no tiene, en modo alguno, carácter meramente declarativo —como lo da a entender su etimología: “*iuris dictio*”, “declarar el Derecho”, y como sostiene la teoría en algunas ocasiones—; el tribunal hace algo más que declarar o constatar el Derecho ya contenido en la ley, en la normal general. Por el contrario, la función de la jurisdicción es más bien constitutiva: es creación de Derecho, en el sentido auténtico de la palabra. Pues la sentencia judicial crea por completo una nueva relación: determina que existe un hecho concreto, señala la consecuencia jurídica que debe enlazarse a él, y verifica en concreto dicho enlace. Así como los dos hechos— condición y consecuencia —van unidos por la ley en el dominio de lo general, tienen que ir enlazados en el ámbito individual por las sentencias de los tribunales de justicia. Por esta razón, la sentencia o concreción de la norma jurídica general o abstracta, continuación del proceso de creación jurídica, de lo general en lo individual; sólo el prejuicio según el cual todo Derecho se agota en la norma general, sólo la errónea identificación del Derecho con la ley pueden oscurecer una idea tan evidente”.

¹² González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 6*, México, 1993, Instituto

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con un nuevo diseño le correspondería, en su caso, en el primer acto de aplicación o molestia de la ley, la facultad de inaplicar leyes secundarias contrarias a la Constitución como acontece en el denominado juicio de amparo contra leyes.

Esta reflexión se orienta entonces a proponer la positivación constitucionalmente del control de la constitucionalidad de leyes electorales secundarias al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior facultaría al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la capacidad jurídica de interpretar e inaplicar leyes electorales secundarias, y tutelar nuestra Constitución mediante su cotejo cuando la impugnación del justiciable versara sobre la inconstitucionalidad de dicha ley, habida cuenta que es facultad de los tribunales federales, como lo prevé el Artículo 103 fracciones I y II de la Constitución Política, en el entendido que el Tribunal Electoral forma parte substancial hoy en día, del Poder Judicial, siendo órgano especializado en la materia electoral.

III LA RAZ JURÍDICA ELECTORAL CO O ÍA ACÍ ICA ARA DIRI IR CO LICTOS OLÍTICOS DERI ADOS DE LAS ELECCIO ES

En la dimensión política, algunas elecciones se han caracterizado por algunos conflictos políticos como las recientes elecciones ordinarias del año 2006 celebradas en nuestro país, donde se realizaron una serie de

de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 32. Aduce en dicha obra que “La diversidad de los conflictos políticos y el senado. El control de la constitucionalidad nació en nuestro país otorgándose a los órganos políticos no jurisdiccionales. Cuando se trataba de una ley estatal que afectaba el federalismo constitucionalmente establecido, el Senado, como representante de las entidades federativas y como órgano federal por sí mismo, era llamado para dirimir la cuestión. Los antecedentes pueden ser tempranos como 1830”.

cuestionamientos enfocados al sistema electoral; sin embargo, los que concebimos la razón jurídica electoral como vía pacífica idónea para dirimir conflictos derivados de elecciones constitucionales, contar con instituciones democráticas, profesionales y consolidadas es tarea primordial de todos los entes que se vinculan en el ejercicio de la función electoral, así como construir un derecho político-electoral con fuertes cimientos donde el rumbo a seguir sea precisamente la tutela del estado-derecho y la justicia ciudadana.

Lo anterior encuentra sustento en las teorías liberales¹³ deslizadas en la Constitución federal, localizadas en los Artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, que establecen:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” y “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

En esa razón jurídica el reconocimiento que realiza el Artículo 41 de nuestra Constitución Política a los partidos políticos¹⁴ los ubica como entidades de interés público y con la noble labor de promover la

¹³ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 15ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 40. En relación a estas teorías liberales Rousseau señaló: “Supongamos que un Estado tiene diez mil ciudadanos. El soberano no puede considerarse sino colectivamente y en cuerpo, pero cada particular, en su calidad de súbdito, es considerado individualmente. Así, el soberano es al súbdito como diez mil a uno; es decir, que a cada miembro del Estado, le corresponde la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque esté sometido enteramente a ella”.

¹⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 18ª ed., traducción Julieta, Campos, y Enrique, González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 16. Señala el origen electoral y parlamentario de los partidos políticos.

participación del pueblo en la vida democrática, y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Comparativamente, al respecto, Ecuador, España, Chile y Argentina, en sus marcos jurídicos se establece una ley de partidos políticos. A continuación añado un análisis conciso de las leyes atinentes a dichos países.

En la Ley de partidos políticos de Ecuador resaltan los Artículos siguientes:

TÍTULO PRIMERO

Artículo 1.- Esta Ley rige la constitución, actividad y extinción de los partidos políticos y garantiza su libre y autónomo funcionamiento, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos legalmente aprobados.

Artículo 2.- Los partidos están sometidos a la Constitución y a las leyes vigentes. Es su obligación acatar las manifestaciones de la soberanía popular, respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo y no constituir organizaciones paramilitares.

Artículo 3.- Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado.

Constituyen un elemento fundamental del sistema democrático: expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno.

Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija esta Ley.

Artículo 4.- Los partidos políticos reconocidos son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común. Tienen, además, personería política para el ejercicio de los derechos que esta Ley les reconoce.

TÍTULO SEGUNDO

Reconocimiento

Artículo 9.- Se garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en esta Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento. La vida jurídica de los partidos se inicia con su inscripción en el Registro correspondiente, previo reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral. Solo los partidos legalmente reconocidos gozarán de la protección establecida en esta Ley.

TÍTULO TERCERO

Organización

Artículo 20.- De acuerdo con la Ley, los partidos tienen libertad para adoptar y modificar los estatutos, reglamentos y en general las normas que rijan su organización y funcionamiento. Pero una vez aprobados, se hallan obligados a sujetarse estrictamente a sus disposiciones.

En estos instrumentos deberán constar la integración y atribuciones de las asambleas, organismos directivos y tribunales de disciplina y fiscalización.

Además, se establecerán los períodos de sesiones y de renovación de los diversos organismos partidarios.

Artículo 21.- Los integrantes del Tribunal de Fiscalización deberán emitir anualmente un informe analítico sobre la forma en que han sido llevadas las cuentas por el Tesorero, informe que

deberá ser conocido y aprobado por el organismo que contemple los estatutos del partido.

Artículo 22.- Las reformas que se hagan a los estatutos de los partidos y los cambios que se produzcan en su organismo directivo superior permanente, deberán notificarse al Tribunal Supremo Electoral dentro del plazo de ocho días, contados desde la fecha en que quedó firme la decisión.

Artículo 26.- Todos los otros asuntos relativos a la vida partidaria competen a los propios partidos que los resolverán internamente, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos. Sin embargo, podrán someterlos a conocimiento y resolución del Tribunal Supremo Electoral, si así lo acuerdan la asamblea nacional o las partes en conflicto, de común acuerdo.

Artículo 30.- Los partidos tendrán libre acceso a los medios de comunicación social y las tarifas que deban pagar por los comunicados y propaganda que publiquen o difundan, no podrán exceder de las fijadas para la publicidad comercial ordinaria.

Los medios de comunicación que violen esta disposición serán sancionados con una multa equivalente al triple de los valores pagados y con la devolución de la cantidad cobrada en exceso.

TÍTULO SEXTO

Artículo 42.- Sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley, se garantiza el derecho de los partidos políticos, para organizar reuniones, desfiles y manifestaciones públicas.

Artículo 43.- Es libre la propaganda doctrinaria, política y electoral de los partidos a través de los medios de comunicación social o de cualquier otro, siempre que se respete el honor de las personas y la moral pública y se sujete a la Ley.

Artículo 46.- Si por razones políticas, en un medio de comunicación social, se hiciera una propaganda o una declaración que contenga alusiones contra el honor o buen nombre de las personas, el afectado podrá exigir que se publique una rectificación

gratuitamente. De considerar necesario, acudirá al Tribunal Provincial Electoral respectivo para hacer valer su derecho.

Artículo 55.- Quienes se aprovechen de sus funciones para coaccionar a otros a fin de que: se afilien a determinada agrupación política, participen en manifestaciones o desfiles, voten por un candidato o contribuyan pecuniariamente a financiarlos, serán castigados con una multa de un mil sucres a diez mil sucres. Si el infractor fuere un funcionario público será inmediatamente destituido de su cargo.

Por su parte en la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos de España, resaltan los Artículos siguientes:

CAPÍTULO I

De la Creación de los Partidos Políticos

Artículo 1. Libertad de creación y afiliación.

1. Los españoles podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley Orgánica.
2. La afiliación a un partido político es libre y voluntaria. Nadie puede ser obligado a constituir un partido o a integrarse o a permanecer en el mismo.
3. Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes.

Artículo 3. Constitución y personalidad jurídica.

1. El acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de regirse el partido que trata de constituirse. La denominación de los partidos no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o

que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrá coincidir, asemejarse o identificarse, aun fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas.

2. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Ley Orgánica.

CAPÍTULO II

De la Organización, Funcionamiento y Actividades de los Partidos Políticos

Artículo 6. Principios democrático y de legalidad.

Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

Artículo 7. Organización y funcionamiento.

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.

2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.

3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.

4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convoca-

toria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.

5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.

Artículo 9. Actividad.

1. Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

- a. Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.
- b. Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.
- c. Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la

- sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.
3. Se entenderá que en un partido político concurren las circunstancias del apartado anterior cuando se produzca la repetición o acumulación de alguna de las conductas siguientes:
 - a. Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta.
 - b. Acompañar la acción de la violencia con programas y actividades que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos.
 - c. Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.
 - d. Utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo.

- e. Ceder, en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, los derechos y prerrogativas que el ordenamiento, y concretamente la legislación electoral, conceden a los partidos políticos.
- f. Colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúen de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas.
- g. Apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior.
- h. Promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas.
- i. Dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

4. Para apreciar y valorar las actividades a que se refiere el presente artículo y la continuidad o repetición de las mismas a lo largo de la trayectoria de un partido político, aunque el mismo haya cambiado de denominación, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus Grupos parlamentarios y municipales, el desarrollo de sus actos públicos y convocatorias ciudadanas, las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas, así como las actitudes significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos.

Serán igualmente tomadas en consideración las sanciones administrativas impuestas al partido político o a sus miembros y las condenas penales que hayan recaído sobre sus dirigentes, candidatos, cargos electos o afiliados, por delitos tipificados en los Títu-

los XXI a XXIV del Código Penal, sin que se hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conductes a su expulsión.

En la Ley 18.603 ley orgánica constitucional de los partidos políticos de Chile, resaltan los siguientes artículos:

TÍTULO I

De los partidos políticos, de sus actividades propias y de su ámbito de acción

Artículo 1º Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

Artículo 2º Son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el Director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley No 18.556. Los partidos políticos podrán, además:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;
- b) Cooperar, a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que éstos desarrollen;

- c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;
- d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Lo dispuesto en los incisos anteriores no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquéllas ni a otras personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político.

Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la Nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros.

Los partidos políticos no podrán intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes. Tampoco podrán participar en los plebiscitos comunales a que se refiere el Artículo 107 de la Constitución Política de la República.^{2}

Artículo 3º Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas.

El ámbito de acción de los partidos políticos se circunscribirá, en lo relativo a las actividades señaladas en el inciso primero del Artículo 2o., sólo a las Regiones donde estén legalmente constituidos.

Artículo 19º Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido. Para afiliarse a otro partido se deberá renunciar expresamente a la afiliación anterior, sin cuyo requisito la nueva será nula. Todo afiliado a un partido político podrá renunciar a él, en cualquier momento, sin expresión de causa. La renuncia producirá la desafiliación por el solo hecho de ser presentada al presidente del partido o al Director del Servicio Electoral. En este último caso, este funcionario deberá notificar la renuncia, por carta certificada, al presidente del partido.{11}

Artículo 28º Los partidos políticos tendrán un Tribunal Supremo que será elegido por el Consejo General.

El Tribunal Supremo designará de entre sus miembros titulares un presidente y un vicepresidente. También nombrará un secretario, con carácter de ministro de fe.

Al Tribunal Supremo corresponderán, además de las otras atribuciones que le asigna esta ley o que le otorguen los estatutos del partido, las siguientes: a) interpretar los estatutos y reglamentos; b) conocer de las cuestiones de competencia que se susciten entre autoridades u organismos del partido; c) conocer de las reclamaciones que se entablen contra actos de autoridades u organismos del partido que sean estimados violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, y adoptar las medidas necesarias para corregirlos y enmendar sus resultados; d) conocer de las denuncias que se formulen contra afiliados al partido, sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina o violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, o por conductas indebidas que comprometan los intereses o el prestigio del partido, y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen, contemplando las disposiciones que hagan efectivo un debido proceso, y e) controlar el correcto desarrollo de las elecciones

y votaciones partidistas y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan.

La Ley orgánica de los partidos políticos de Argentina N° 23.298 en sus artículos a resaltar están los siguientes:

LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Principios Generales. Fundación y Constitución. Doctrina y Organización. Funcionamiento. Patrimonio. Caducidad y Extinción. Procedimiento Partidario ante la Justicia Electoral. Disposiciones Generales. Cláusula Transitoria.

Ley N° 23.298

LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

TÍTULO I

Principios generales

Artículo 1.- Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.

Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

Artículo 2.- Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Artículo 4.- Los partidos políticos pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el régimen dispuesto por el Código Civil y por las disposiciones de la presente ley.

TÍTULO III

De la doctrina y organización

CAPÍTULO I

De la carta orgánica y plataforma electoral

Artículo 21.- La carta orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación.

Artículo 22.- Con anterioridad a la elección de candidatos los organismos partidarios deberán sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o bases de acción política. Copia de la plataforma, así como la constancia de la aceptación de las candidaturas por los candidatos, deberán ser remitidas al juez federal con competencia electoral, en oportunidad de requerirse la oficialización de las listas.

TÍTULO VII

Del procedimiento partidario

ante la Justicia Electoral

CAPÍTULO I

De los principios generales

Artículo 55.- El procedimiento partidario electoral será sumario, verbal y actuado, en doble instancia.

Artículo 56.- La prueba se ofrecerá en la primera presentación y se producirá en la audiencia.

Artículo 57.- Tendrán personería para actuar ante la Justicia Federal con competencia electoral, los partidos reconocidos o en constitución, sus afiliados, cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias, y los procuradores fiscales federales en representación del interés y orden públicos.

En el procedimiento sumario electoral, los derechos de la carta orgánica que hayan sido desconocidos y el agotamiento de la vía partidaria no podrán ser objeto de excepciones de previo y especial pronunciamiento, y constituirán defensas a sustanciarse durante el proceso y resueltas en la sentencia.

Artículo 58.- La personería se acreditará mediante copia autenticada del acta de elección o designación de las autoridades o apoderados, o por poder otorgado ante escribano público o por acta-poder extendida por ante la Secretaría Electoral.

Artículo 59.- Ante la Justicia Federal con competencia electoral se podrá actuar con patrocinio letrado.

Los tribunales de primera y segunda instancia podrán exigir el patrocinio letrado cuando lo consideren necesario para la buena marcha del proceso.

Artículo 60.- Las actuaciones ante la Justicia Federal con competencia electoral se tramitarán en papel simple, y las publicaciones dispuestas por ella en el *Boletín Oficial*, serán sin cargo.

Derivado de la referencia anterior es necesario analizar la viabilidad de legislar la Ley de Partidos Políticos en México, que interprete y sistematice los principios del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte el régimen estatal prevé el reconocimiento de partidos políticos locales, en los Estados que a continuación se mencionan, se registran los siguientes:

ESTADO	PARTIDO POLÍTICO ESTATAL
BAJA CALIFORNIA	Partido Estatal de Baja California Partido Encuentro Social
BAJA CALIFORNIA SUR	Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniana
COAHUILA	Unidad Democrática de Coahuila Partido Cardenista Coahuilense
COLIMA	Asociación por la Democracia Colimense
DURANGO	Partido Duranguense
ESTADO DE MÉXICO	Partido Futuro Democrático
	Partido Unidos por México
GUERRERO	Partido Alianza por Guerrero
MORELOS	Partido Civilista Morelense
NAYARIT	Partido de la Revolución Socialista
NUEVO LEÓN	Cruzada Ciudadana, Partido Demócrata
OAXACA	Partido Unidad Popular
SAN LUIS POTOSÍ	Partido Conciencia Popular
SINALOA	Partido Barzonista Sinaloense
TLAXCALA	Partido de Centro Democrático de Tlaxcala
VERACRUZ	Partido Revolucionario Veracruzano
YUCATÁN	Partido Alianza por Yucatán

La reflexión se enfocaría a permitir constitucionalmente el derecho de los partidos políticos locales de participar en elecciones federales dentro de sus estados, registrando candidatos de sus correspondientes partidos locales a los cargos de senadores y diputados federales de mayoría relativa, habida cuenta de tener actualmente vedado registrar candidatos en elecciones federales, esto abriría una nueva vía local de participación ciudadana al voto pasivo federal, pues los partidos locales también son el reflejo de la ciudadanía en cuestión y si la ciudadanía se adhirió y permitió la inclusión de dichos partidos políticos estatales, también deben tener un derecho igualitario para participar proponiendo candidatos en las mencionadas elecciones federales.

I LA JUSTICIA ELECTORAL E EL I O I O ECO O ÍA ROCESOS ELECTORALES

Los procesos electorales vinculan la dimensión económica, pero entendidas estas nociones en el contexto del estado de bienestar, habida cuenta que los procesos electorales no sólo se circunscriben a una técnica democrática de elección y legitimación de los representantes populares, sino es el plano donde estos, como candidatos registrados, ofertan sus perspectivas económicas a través de sus campañas y plataformas políticas, el *cómo* van a ejercer la acción de gobernar, para producir el bienestar social,¹⁵ en virtud que es el fin de la sociedad producir el bien común.

Al respecto Adame Goddard,¹⁶ en su obra *Filosofía para juristas*, expone lo siguiente:

“Siendo la vida social en el fondo conducta personal, participando necesariamente de las características de la acción personal. La acción de las personas está siempre encaminada a la consecución de un fin o bien conocido y querido igualmente la acción social está siempre encaminada a la libre consecución de un bien, pero de un bien que es común de todas las personas de una comunidad. Así, las personas de una comunidad de varias familias asentadas en un territorio actúan conjuntamente para la defensa y aprovechamiento común de ese territorio, que es un bien para todas ellas, es decir, es un bien común. Este bien es el que causa y orienta la vida social. Por eso puede afirmarse que el

¹⁵ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, estudio preliminar de Daniel, Moreno, *op. cit.* (*supra*, nota 13), p. 71. Rousseau refiere en su obra que: “En tanto que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad relativa a la común conservación y al bien general. Entonces todos los resortes del estado son vigorosos y sencillos, sus máximas claras y luminosas, no existe confusión de interés, ni contradicción; el bien común se muestra por todas partes con evidencia, sin existir más que buen sentido para ser conocido”.

¹⁶ Adame Goddard, Jorge, *Filosofía para juristas*, 2ª ed., McGraw Hill-Interamericana Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 161.

fin (o causa final) de la sociedad o de la vida social es el bien común.”

Las campañas y plataformas políticas tienen como sustento el respeto a la Constitución Política, siendo requisito *sine qua non* de acceso a las candidaturas y además tienen que ser congruente con los programas, principios e ideas que postulan como lo establece el Artículo 41 en lo pertinente. Es en esta fase donde implícitamente las autoridades al registrar dichas plataformas políticas tienen que tomar como referente la Constitución y cotejar estas plataformas para verificar si cumple con lo establecido en dicho ordenamiento.

De ahí deviene lo importante de las propuestas u ofertas políticas de los candidatos y partidos políticos, en virtud que en efecto, hoy se habla de temas como oferta electoral, mercado electoral, mercadotecnia electoral, el costo político-electoral, se focaliza al ciudadano como simple consumidor de imagen.

Se arriba entonces a reflexionar de este binomio, el apremio de contar con reglas eficientes y aceptadas por los entes que se vinculan en la función electoral que observen los principios constitucionales que den certidumbre, legitimidad y permitan sobre todo el desarrollo económico.¹⁷

Siendo la eficiencia de las leyes electorales encaminada a financiar el desarrollo democrático a través de la inversión en la educación y capacitación democrática¹⁸ ciudadana, porque es “En el régimen republicano en el que se necesita de toda la eficacia de la educación”.¹⁹

¹⁷ La Carta de la Organización de los Estados Americanos en su artículo 33 dispone: “el desarrollo es responsabilidad de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana”.

¹⁸ Alanís Figueroa, María del Carmen, “Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación” *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV. No. 5, año.1995, p. 27. Establece la importancia de la capacitación en el desarrollo democrático de nuestro país, que se hace más indispensable en todos los núcleos de la sociedad, señala que esta capacitación democrática se debe tomar como una cultura política y que cada integrante de la comunidad desde edades tempranas debe ser informado de los valores políticos-ciudadanos que deben seguir y difundir.

¹⁹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel, Moreno 17^a ed., Porrúa, México, 2007, p. 33.

En lo antepuesto estribaría la plusvalía de contar con un Tribunal Electoral con amplias facultades para interpretar el contexto jurídico-económico del Estado mexicano.

LA JUSTICIA ELECTORAL E ÍNDICE CULTURAL

La cultura mexicana tiene origen añejo en diversos pueblos nativos que hoy persisten en el tiempo, estas culturas cohabitan sustentadas en pueblos indígenas con usos y costumbres particulares, al respecto el Artículo 2 de la Constitución Política Federal dispone que nuestra nación es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Parte importante de esta norma jurídica es señalar que la conciencia de su identidad es criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, también las consideraciones para establecer la calidad de comunidad integrante de un pueblo indígena siendo las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.

También el reconocimiento en un marco constitucional de autonomía sobre los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

La autonomía en cuanto a la forma de elegir de acuerdo con sus normas, procedimiento y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, que garantizan la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

En ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto diversos asuntos tratándose de co-

munidades indígenas como los juicios de protección a los derechos políticos electorales del ciudadano, identificados con los números de expedientes: SUP-JDC-037/99, SUP-JDC-011/2007, mismos que fueron considerados en las tesis relevantes con los rubros: “Pueblos Indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la justicia electoral”, “Pueblos y comunidades indígenas. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable”, “Comunidades notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral por periódico oficial. El juzgador debe ponderar las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizada” y “Comunidades indígenas. Suplencia de la queja total en los juicios electorales promovidos por sus integrantes”.

La justicia electoral de las comunidades indígenas nos ofrece dos diferentes visiones: la primera es integradora de estas culturas indígenas a la normativa jurídica ordinaria que conocemos y la segunda visión es la respetuosa de la autonomía de los usos y costumbres de estos pueblos. Sin embargo, la dificultad jurídica es que esta última visión también entraña el respeto a nuestras normas ordinarias. Es por ello que los enunciados jurídicos sobre el tema deben partir sobre el origen de nuestra cultura, y estar diseñados armónicamente con dichas culturas indígenas, y que hagan factible la representación de estas comunidades en los órganos deliberativos legislativos nacionales, sin discriminación alguna, como lo establece el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De lo anteriormente mencionado, la justicia electoral mexicana se debe interpretar y aplicar tutelando y fortaleciendo la cultura nativa,

respetando además la norma fundante mexicana, en ese contexto cabe lo señalado por Ávila Ortiz, en el sentido de que:

“La cultura y las culturas también definen la forma de Estado y afectan la forma de gobierno, tanto por la correlación entre pueblo multicultural y plural, por un lado, y gobierno democrático y representativo, por el otro, como por las relaciones entre poderes públicos que también incluyen principios multiculturales, interculturales y pluralistas. “Constitucionalismo cultural: Hacia una nueva etapa constitucional en México.”²⁰

En esa dimensión, la justicia electoral en México se enfoca además a la tutela de la cultura de nuestro país, principalmente del mosaico de pueblos indígenas que tienen los usos y costumbres para elegir a sus representantes.

I LA DEOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL E ICO

La democratización de la justicia electoral²¹ en México, refiere en estas reflexiones a un acercamiento de la justicia electoral a los ciudadanos mexicanos, a través de diseños constitucionales y legales claros, completos y coherentes con la realidad social, económica y política de México, sin tecnicismos jurídicos complejos, con enunciados comunes, con vías jurídicas francas, teniendo como hilo conductor la educación democrática que permita el conocimiento fundamental para el

²⁰ Ávila Ortiz, Raúl, *Constitucionalismo cultural: Hacia una nueva etapa constitucional en México*, p. 163. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/9.pdf>

²¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derecho Humanos*, (Centro de Asesoría y Promoción Electoral Capel), tomo II, México, 2003, pp. 752 y 753. En el contexto comprendiendo el vocablo Justicia Electoral: “en sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las *elecciones* y que las

ejercicio de los derechos políticos-electorales, cambiar al paradigma del derecho electoral rígido a uno sencillo de ciudadanos, pues, sin duda es un derecho de y para los ciudadanos y un instrumento de progreso para el país, a través de la tutela efectiva de la voluntad ciudadana mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese concepto debemos propugnar por la construcción de un Derecho Electoral moderno, que sistematice, fortalezca la justicia electoral y las instituciones democráticas, para el desarrollo de México, ya que México no puede estar estático por la cuestión electoral, esta es y debe ser un instrumento para el progreso de nuestro país, por tal motivo, le toca ahora a los órganos colegiados legislativos federales y estatales de nueva cuenta mirar a sus ciudadanos representados y establecer el rumbo de las leyes electorales de los años venideros.

II CO CLUSIO ES

1. La construcción del Derecho Electoral en México entraña hoy, perspectivas jurídicas, políticas, económicas y culturales.

2. El Derecho Procesal Constitucional Electoral es un instrumento civilizado y pacífico de solución de conflictos políticos-electorales, teniendo como garante al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. En nuestro país, se debe contar con rutas jurídicas electorales que permitan la prevalencia de nuestra Constitución Política, inde-

mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente. La finalidad esencial de los sistemas de *justicia electoral* ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (*partidos políticos e*, incluso, *funcionarios electorales*, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios”.

pendiente de la establecida en el Artículo 105 fracción II de dicho ordenamiento.

4. Es conveniente positivizar la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de interpretar y tutelar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Es necesario analizar la viabilidad de una Ley de Partidos Políticos en México, que interprete y sistematice los principios del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Establecer el derecho de los partidos políticos locales de participar en elecciones federales dentro de sus estados registrando candidatos de sus correspondientes partidos locales a los cargos de senadores y diputados federales de mayoría relativa.

7. Las leyes electorales en el binomio economía-procesos electorales deben encaminarse a financiar el desarrollo democrático a través de la inversión en la educación y capacitación democrática.

8. La justicia electoral en México se enfoca además a la tutela de la cultura de nuestro país, principalmente del mosaico de pueblos indígenas que tienen los usos y costumbres para elegir a sus representantes.

9. La democratización de la justicia electoral en México es un acercamiento de la Justicia Electoral a los ciudadanos mexicanos, a través de:

- a) Diseños constitucionales y legales claros, completos y coherentes con la realidad social, económica y política.
- b) Soslayar tecnicismos jurídicos complejos.
- c) Vías jurídicas francas a los derechos políticos-electorales.

10. La democratización del Derecho Electoral propugna por la construcción de un derecho electoral moderno, que sistematice, fortalezca la justicia electoral y las instituciones democráticas para el desarrollo de México.

11. El tema electoral es y debe ser un instrumento para el progreso de nuestro país.

12. El concepto de democratización de la justicia electoral en México debe sustentarse en la educación democrática de los ciudadanos mexicanos, que permita el conocimiento fundamental para el ejercicio de sus derechos políticos-electorales.

LEGISLACI

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEGISLACI E TRA JERA

- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Ley de partidos políticos de Ecuador.
- Ley 18.603 ley orgánica constitucional de los partidos políticos de Chile.
- Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos de España.
- Ley orgánica de los partidos políticos de Argentina.

I LIOGRA FÍA

- Adame Goddard, Jorge, *Filosofía para Juristas*, 2ª. ed. McGraw Hill-Interamericana Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Alanis Figueroa, María del Carmen, "Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación" *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV. No. 5 año 1995.
- Aragón Reyes, Manuel, Extracto de la conferencia magistral titulada *Democracia y representación: dimensiones objetivas y subjetivas del derecho del sufragio*.
- Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 4, Biblioteca de derecho constitucional, Universidad Autónoma Metropolitana, Oxford University Press.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El constituyente Filadelfia 1787*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del sesquicentenario de la instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1975.
- Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 18ª ed., traducción Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa, México, 2007.
- González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 6*, México, 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huerta Ochoa, Carla, *Transiciones y diseños institucionales*, capítulo II Constitución, Transición y Ruptura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Núm. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, 4ª. ed., traducción Legaz, Luis, México, Colofón/Biblioteca Jurídica, 2000.

- Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 17^a ed., Porrúa, México, 2007.
- Orozco Enríquez, J. Jesús, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral Capel, tomo II, México, 2003.
- Prieto Díaz, Raúl Antonio, *Colección estudios teóricos y prácticos, tomo 2, Serie amparo contra leyes*, México, IURE Editores, 2004.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 15^a ed., México, Porrúa, 2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917 diciembre 2007 (IUS 2007).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La justicia electoral en México y su jurisprudencia, (juris 2).

I TER ET

Ávila Ortiz, Raúl, *Constitucionalismo cultural: Hacia una nueva etapa constitucional en México*, p. 163. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/9.pdf>.

LA NECESIDAD DE PROTEGER LOS PRINCIPIOS RECTORES ELECTORALES

*José de Jesús Covarrubias Dueñas**

SUMARIO: I. Planteamiento del problema. II. Antecedentes. III. Marco normativo y jurisprudencial actual. IV. Conclusiones. V. Propuestas.

I LA TEATRALIDAD DEL PROBLEMA

Las normas¹ electorales pretenden proteger los valores de los sagrados, inalienables e imprescriptibles derechos de las personas y de los

* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ El artículo primero de la Constitución Política de México (CPEUM) precisa: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. En contrapartida, el artículo segundo de la propia norma rectora señala: “...Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete

ciudadanos,² así como el esquema de gobierno republicano, democrático, representativo y federal,³ del cual se desprenden poderes y niveles de gobierno,⁴ a través de formas y procedimientos específicos, que deben celebrarse dentro de un tiempo y espacio determinados.⁵ Para la protección de los valores superiores señalados, se deben seguir los principios rectores electorales. Todo acto o resolución debe ajustarse a la Constitución, a la ley, la equidad, la independencia, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la autonomía, la profesionalización y la especialización, de manera principal.⁶

el pacto federal y la soberanía de los estados...” De estos dos primeros artículos de la CPEUM se desprende que tenemos una norma rectora yuspositiva y yusnatural, ya que por un lado se establece que los individuos gozarán de las garantías que “otorga” esta Constitución, y en el otro sentido, que a las comunidades autóctonas (mal llamados “pueblos indígenas”) se les respetarán sus normas y tradiciones internas para los efectos de elegir a sus representantes, lo cual no es así, dado que se han impuesto las normas constitucionales y legales formales que rigen en el país.

- 2 La materialización de los derechos políticos sería imposible sin la aplicación de las garantías individuales; por ejemplo, no se podría realizar una campaña política sin la libertad de ideas, de expresión y de tránsito, derechos consagrados en los artículos 6º, 7º y 11 de la CPEUM, con relación al artículo 35 – II de la propia norma rectora.
- 3 El artículo 40 de la CPEUM, expresa: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”
- 4 Conforme al artículo 41 de la CPEUM, se norma lo siguiente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencias de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.” Asimismo, se señala en el artículo 49 de la CPEUM: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” El artículo 115 de la CPEUM, precisa: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Asimismo, el artículo 116 de la CPEUM expresa: “El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.
- 5 En particular, como se prevé en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).
- 6 *Cfr.* artículo 41, CPEUM y demás preceptos constitucionales, en relación con el Libro Tercero: Del Instituto Federal Electoral, del Cofipe, artículos 68–134.

Asimismo, el máximo garante de dichos principios constitucionales y legales es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual debe velar por la protección de los derechos políticos electorales de votar, ser votado, asociación y afiliación política así como que los actos y resoluciones que se dicten en la materia se ajusten a los principios de constitucionalidad y de legalidad.⁷

Sin embargo, cuando la autoridad administrativa electoral federal (IFE) otorga las constancias de mayoría y de validez de una elección, no se han revisado todas las quejas, demandas, medios de impugnación o denuncias respecto del proceso electoral en cuestión, lo cual significa que las elecciones en México se califican *a priori* en términos generales.⁸

Lo anterior se torna muy grave, porque se han creado criterios distintos al resolver las impugnaciones, posición encontrada a los criterios constitucionales de seguridad jurídica,⁹ y puede poner en grave

⁷ *Ídem*. Sin pasar por desapercibido, el artículo 97 de la CPEUM, el cual expresa: “La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación previa de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

⁸ Así, por ejemplo, el financiamiento público que se otorga en los términos del artículo 41 – II de la CPEUM, con relación al libro segundo: “De los partidos políticos,” artículos 22 al 67 del Cofipe, y de manera concreta, el artículo 49 – A, señala: “Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales: I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporta”.

⁹ Tal como se expresa en los artículos que van del 13 al 23 de la CPEUM. En particular, el artículo 14 CPEUM, que nos indica: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad

riesgo los valores supremos protegidos en la norma rectora, como es la soberanía que se forma a partir del sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible, y que consiste en que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, ya que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.¹⁰ Nuestra Constitución al respecto señala que “Para garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales”.¹¹

al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicada al delito que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

¹⁰ Como lo señala el artículo 39 de la CPEUM, con relación al 41, así como al 4 del Cofipe y demás relativos. El artículo 39 de la CPEUM nos refiere la idea de la soberanía con las siguientes palabras: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. En el mismo sentido, el artículo 41 de la CPEUM, nos refiere: ...“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. En la misma línea, el artículo 4 del Cofipe, nos señala: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. 2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”.

¹¹ *Cfr.* artículo 41–IV, CPEUM.

Asimismo, la propia ley fundamental precisa que existirá un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual resolverá en forma definitiva e inatacable:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de los entes federados para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o del resultado final de las elecciones.¹²

De lo anterior se desprende que existe un proceso electoral,¹³ que se debe realizar dentro de un orden público y observancia general,¹⁴ y cuenta con etapas,¹⁵ y que si dentro de una etapa no se impugna un

¹² *Vid.* artículo 99 de la CPEUM, en especial, las fracciones I, II y IV, en relación con los artículos 116 – IV y al 122, “C”, Base primera, fracción V, inciso “f” de la propia constitución general.

¹³ El libro quinto: “Del proceso electoral”, artículos 173 a 272 del Cofipe, define en su numeral 173, el proceso electoral como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

¹⁴ *Cfr.* artículos primero del Cofipe y primero de la LGSMIME.

¹⁵ El artículo 174 del Cofipe expresa: “El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo a la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno. Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes: a) Preparación de la elección; b) Jornada electoral; c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo”.

acto o resolución, entonces se continúa con dicho proceso electoral, y dichos actos se considerarán definitivos;¹⁶ asimismo, y en un aparente contrasentido, se expresa que es factible revisar todo un proceso electoral dentro del país.¹⁷ En este sentido, a partir de que la aplicación del

¹⁶ *Cfr.* El artículo 41–IV CPEUM, en relación con el artículo 174. 7 del Cofipe, que al respecto indica: “Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Secretario Ejecutivo o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes. En el mismo sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), expresa, en su artículo tercero, lo siguiente: El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. A lo anterior, es menester añadir los artículos 10 y 11 de la propia LGSMIME y demás relativos”.

¹⁷ Tal como lo expresa el artículo 99–IV de la CPEUM, que en forma íntegra expresa:.. “Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ..IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o del resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos”. Con la misma línea trazada, la LGSMIME, en su artículo 86, nos indica: “El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando cumplan los requisitos siguientes: a) Que sean definitivos y firmes; b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o del resultado final de las elecciones; d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado. 2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo”.

derecho en México es de sentido estricto, de que existen criterios de interpretación de la ley electoral, que señala las causales de nulidad, que deben aplicarse bajo dichos mecanismos, entonces, la pregunta es si a través de criterios judiciales se pueden crear otras causas de nulidad para ser observadas en las elecciones, en los procesos electorales o en alguna de sus etapas, las cuales se encuentren sujetas a una libre interpretación por parte del juzgador en el sentido de que si se aplica o no o si se entra al estudio de dicha causal de nulidad electoral, en este caso, la *causal abstracta*.¹⁸

II A TECEDE TES

C *San Luis Potosí: SUP-JRC 36/97,*

El TEPJF, a partir de la legislación de SLP, interpretó que una violación de una elección podría darse si dentro del proceso electoral se cometían violaciones sustanciales, lo cual se desprendió de una interpretación en sentido estricto de la propia ley, no se creó ninguna figura, concepto o categoría jurídicos.¹⁹

¹⁸ Cfr. título sexto: “De las nulidades”, artículos 71-78 de la LGSMIME.

¹⁹ Dicho asunto fue aprobado por unanimidad de votos y se produjo una tesis relevante, bajo el rubro: **NULIDAD DE ELECCIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA LOCUCIÓN *PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LA ELECCIÓN*** (Legislación del Estado de San Luis Potosí). Conclusión a la que se arribó después de una interpretación gramatical y sistemática de las locuciones *preparación y desarrollo de la elección* establecidas en el artículo 181 de la *Ley Electoral de San Luis Potosí*. Asimismo, el TEPJF, emitió otra tesis relevante, con el siguiente rubro: **PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR** (Legislación del Estado de Tamaulipas y similares, aprobada por unanimidad de seis votos. SUP-JRC-146/98, 11 de diciembre de 1998.

C Tabasco: SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/
2000,

Este asunto lo interpuso el Partido de la Revolución Democrática (PRD) contra las resoluciones del Tribunal Electoral de Tabasco (TET). Según el Consejo Estatal Electoral de Tabasco (CEET), la votación total emitida fue de 673, 860 votos, y el PRD impugnó la votación de 682 mesas directivas de casilla (MDC) o casillas electorales. El TEPJF, dentro de los *considerandos*, y al contestar los agravios planteados en la demanda, una vez estudiada la competencia y las causales de improcedencia, se dio a la tarea de analizar las causales de nulidad previstas para las MDC.

Una vez estudiadas las causales de nulidad en las MDC, el TEPJF analizó otros documentos que aportó la parte actora, de manera principal, los siguientes:

- Documentos públicos, como los emitidos por el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*.
- Escrituras públicas (fe de notarios).
- Denuncias ante el Ministerio Público.
- Otros documentos como resultados de monitoreos de radio
- (55 documentos) y documentos privados, audiovisuales y otras pruebas técnicas (38).

• Después se analizaron todos los documentos señalados, las documentales públicas con valor probatorio pleno, las actas notariales, los monitoreos realizados por la radio y la televisión en Tabasco. Así, se hizo referencia a aspectos que se consideran determinantes para el proceso electoral:²⁰

²⁰ Cfr. el considerando XII de la resolución y con base en razonamientos expuestos en el Consejo Electoral de Tabasco, respecto a la elección de gobernador.

- Control absoluto de los medios escritos y electrónicos de comunicación que rompió la equidad.²¹
- Existió “voto corporativo”, ya que “los medios de comunicación escritos y electrónicos dieron constancia de que líderes obreros y campesinos se manifestaron a favor de un candidato determinado.”²²
- Que las principales fuerzas políticas realizaron “un derroche de dinero rebasando los topes (límites de gastos) de campaña”.²³
- Que los “partidos realizaron pagos en dinero o en especie, afectándose el sentido original del voto”.²⁴
- El presidente del Consejo Electoral del Estado de Tabasco “se condujo con dudosa imparcialidad, al permitir la publicación de la encuesta Berumen, cuando el programa de resultados

²¹ Lo cual no es del todo preciso, dado que a nivel radio, ningún partido obtuvo más del 30% del tiempo total de las transmisiones; y en televisión se muestra que osciló entre el 52 al 86 por ciento en cuanto al tiempo total que se destinó a un solo partido político, lo cual evidencia inequidad, pero no un control absoluto, razonamientos que en su totalidad no deben ser abajados por un tribunal, sobre todo para efectos de fundar, motivar y argumentar una resolución.

²² Este punto sigue en la línea de corroborar el tiempo empleado en los medios que influyen en la opinión pública, pero no podemos afirmar que las simples declaraciones hayan impactado un número cierto de votantes o precisar que un porcentaje del electorado o un número cierto de ciudadanos votaron en tal sentido.

²³ Si las dos fuerzas principales y candidatos realizaron gastos excesivos, al margen de la Constitución y de la ley, entonces, en qué manera se les sancionó, porque la pena mayor es para el pueblo, que tuvo que costear otra elección. Asimismo, si los candidatos cometieron actos irregulares, en qué manera fueron sancionados, porque una vez anulada la elección, se debió haber privado a los candidatos que violaron las disposiciones y no debieron haber participado en la elección extraordinaria. Como se aprecia, seguimos con la idea de que fue una elección inequitativa, pero no sólo del partido ganador, sino también del que quedó en segundo lugar, lo cual significa que las violaciones fueron cometidas por varios partidos y candidatos que no fueron sancionados.

²⁴ Si el Tribunal Electoral y demás autoridades electorales acreditaron por qué se anuló la elección, que hubo pagos realizados a favor de ciudadanos, los cuales fueron tanto en dinero como en especie, por qué no se denunciaron tales hechos por parte de las autoridades electorales ante las instancias respectivas. Asimismo, cómo se puede afirmar que se “afectó el sentido original del voto”, es una afirmación temeraria, que habría que especificar circunstancias de modo, tiempo, lugar y número de votantes; al parecer es una afirmación difícil de comprobar y cuantificar.

preliminares tenía datos confusos y la diferencia era menor del medio punto porcentual.”²⁵

Después, el TEPJF estudió cerca de 50 días de publicaciones de diversos periódicos o documentos, en los que se expresan actos ilegales atribuidos a un partido político, intervención del gobierno del estado y graves inequidades de las autoridades administrativas electorales del estado.²⁶

Acto seguido, señaló el TEPJF que dichas copias simples sólo tienen valor indiciario, y después se describen 27 textos que a juicio del Tribunal cuentan con “seis notas informativas”, se da cuenta de hechos particulares que podrían, de ser ciertos, llegar a estimarse como conculcatorios del orden normativo.²⁷

En forma posterior, se inició el estudio de las “pruebas supervenientes”, las cuales son documentales públicas y privadas, técnicas y otras, que suman 23 probanzas, que aunadas a las anteriores dan un total de 99 medios de prueba.²⁸

²⁵ Los hechos que se deben acreditar es de manera contundente, cierta, objetiva y en su momento, denunciar a dicha autoridad que se condujo de manera imparcial, pero no en “dudosa”, sino en forma cierta, objetiva y de evidente parcialidad. En cuanto a los porcentajes de diferencias entre el primero y el segundo lugar, en un esquema de mayoría y donde los diversos actores y partidos políticos cometieron irregularidades, volvemos a la idea de sancionar a todos los que hayan cometido irregularidades: actores, candidatos, partidos, y, en este caso, servidores públicos. A las anteriores expresiones, el TEPJF, expresó: “...de la administración de los medios probatorios mencionados, se acredita lo expresado.. sin que de ello se derive, de manera ineludible, que el contenido de sus declaraciones, esto es, los hechos en ellas mencionados, hubieren sucedido realmente”.

²⁶ En este tipo de hechos valdría la pena analizar los presupuestos de los diversos gobiernos, cuánto dinero destinan en tiempos electorales y no electorales a los medios que manipulan a la opinión pública; en sus programas “sociales”, cuánto tiempo y dinero, emplean y sus interrelaciones con los procesos electorales, son, entre otras, investigaciones que se debieran realizar de manera integral y de oficio por las autoridades electorales antes de validar una elección.

²⁷ Y al final del párrafo expresa: “Sin embargo, en todas ellas no se consignan plenamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar necesarias para ofrecer un bosquejo objetivo del acontecimiento de los hechos narrados.. no resultan idóneas para configurar, en lo individual, un indicio de las conductas descritas”.

²⁸ *Cfr.* considerando decimotercero de la resolución suscrita.

En el considerando siguiente, el TEPJF analizó la procedencia de la nulidad de elección para el cargo de gobernador de Tabasco, a partir de los agravios de la actora, después de la contestación de la demanda, y, por último, conforme al marco constitucional y legal, de lo cual concluye que es menester la nulidad de dicha elección.²⁹

La argumentación central señala que la doctrina expresa que “no existe nulidad mientras no haya una disposición específica que la contempla;”³⁰ así, el CIPEET señala causales específicas de nulidad, y el segundo conforme a:

“Una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de ese marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.”³¹

Así, se vieron afectados elementos esenciales, de manera cualitativa y en forma determinante dentro del proceso electoral, en especial, los siguientes:

²⁹ Se fundamentan dichas cuestiones en los artículos 107, 246, 249, 278, 329 y 330, de manera principal, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco (CIPEET), los cuales se estudiaron en forma gramatical y sistemática.

³⁰ Éste es un razonamiento erróneo, ya que si es tarea del TEPJF revisar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones que se emitan en la materia, es evidente que se deben observar los principios establecidos dentro de los artículos 14, 16 y 17 CPEUM.

³¹ Así, dichas irregularidades cometidas en la elección no pueden ser remedias con la simple anulación de las MDC en lo particular, dado que dicha elección no puede prevalecer, porque existen irregularidades inadmisibles.

- La actualización de causales de nulidad en todas las MDC dentro del estado, lo cual no se acreditó en autos, y a lo cual se refiere el estudio pormenorizado del voto particular.
- La falta de instalación de un gran número de MDC. Mismo hecho que no se acreditó en autos, y que también se estudió en el voto particular, ya que se analizó causal por causal de nulidad.
- La declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría y de validez al candidato que hubiera obtenido el triunfo, siendo inelegibles. No se estudió la inelegibilidad; por tanto, se consideró que las candidaturas eran legítimas.³²
- La comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el estado, que atentan en forma clara contra los principios de certeza, objetividad, independencia y demás.³³

A partir de dichos fundamentos se derivan los principios que rigen cuándo una elección es legítima y en la cual se deben seguir principios o procedimientos formalizados, como son:

- La propuesta electoral, que debe ser libre, competitiva y no debe sustituir a la voluntad del electorado.³⁴

³² Es tan evidente este hecho, que después de haberse anulado los comicios de Tabasco en el año 2000, al año siguiente se repitió la elección y contendieron los mismos candidatos.

³³ Lo anterior se fundamentó en los artículos 39, 41, 99 y 116 de la CPEUM; asimismo, en los artículos 9, 10, 43, 63 *bis*, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y de los artículos 1, 5, 16, 57, 62, 63, 66, 94, 95, 96 y 167 del CIPEET.

³⁴ Dado que conforme al artículo 41 de la CPEUM, el sufragio es universal, libre, directo y secreto, es muy difícil comprobar en qué medida no fue libre el voto, lo cual implicaría otra violación, que es la secrecía del voto. No se advierte que se hayan acreditado esos hechos dentro del expediente.

- La competencia de candidatos con base en posiciones y programas políticos.³⁵
- La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura y campaña electoral.³⁶
- La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto.³⁷
- Que el sistema electoral o las reglas para la conversión de votos en escaños no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política.³⁸
- La limitación temporal de la decisión electoral para el proceso electoral.³⁹

³⁵ Los partidos políticos, al registrar a sus candidatos ante la autoridad administrativa electoral local, debieron haber acompañado sus documentos básicos y su respectiva plataforma electoral, ya que son condiciones para que el registro de las candidaturas sea legal. No se advierte que hayan existido objeciones en tal sentido.

³⁶ Según las normas rectoras y la legislación electoral, los recursos públicos o el financiamiento público se distribuye según la fuerza política de cada partido político o coalición, de aquí que no sean iguales las condiciones para competir dentro de los procesos electorales, ya que la distribución en recursos y en especie es de que se le da más a quien más tiene en cuanto a fuerza política.

³⁷ Las formas de inducir al electorado a votar en un determinado sentido se han sofisticado y pueden ser de manera directa e indirecta; a través de recursos económicos o de otro tipo de dádivas o promesas; asimismo, como orientación, religiosa, política o mercadológica, entre otras. En el expediente se evidencia la participación de diversas autoridades dentro del proceso electoral, pero es difícil advertir en qué medida sus acciones se cuantificaron en votos.

³⁸ Es muy importante precisar que una elección debe ser anulada a partir de la idea de que las irregularidades sean determinantes y que se objetiven, en forma cierta en el resultado; de lo contrario, el juzgador puede moverse en ámbitos subjetivos.

³⁹ Por tanto, una elección sin estas condiciones, en la que dentro de las etapas del proceso electoral existan intimidaciones, prohibiciones, vetos, iniquidades, desinformación, violencia, donde no estén garantizadas las libertades públicas ni los elementos indicados, no es ni representa la voluntad ciudadana, no puede ser basamento del Estado democrático que como condición estableció el constituyente, no legitima a los favorecidos ni justifica una correcta renovación de poderes; entonces, la elección resulta nula, por no ser legal, cierta, imparcial, objetiva.

Así, al proceder la anulación de la elección para gobernador en el estado de Tabasco, no es contrario al principio de definitividad de los actos electorales, dado que se refiere a los actos de las autoridades electorales dentro del proceso electoral; no opera respecto de personas o entes distintos, y porque constituye una medida de seguridad para garantizar que dicho proceso se realice en forma sana y firme y que, si existen irregularidades, éstas se corrijan en forma inmediata.⁴⁰

En el considerando siguiente se analizaron elementos cuantitativos, como los siguientes:

- El uso inmoderado de la televisora del gobierno de Tabasco en beneficio de un candidato y partido político que coincidía con el gobierno en turno.
- Que se abrieron el 65% de los paquetes electorales de las MDC instaladas; el 50% de los paquetes electorales fueron abiertos.
- Las diversas promesas de entes gubernamentales para que la ciudadanía apoyara al candidato del gobierno de Tabasco.
- La diferencia entre el primero y el segundo lugar, que fue de 1.18% puntos porcentuales (8,001 votos).⁴¹

Así, concluyen cuatro votos de siete magistrados, en el sentido de que ante el escaso margen, las irregularidades fueron determinantes, se reiteró que algunas autoridades del estado de Tabasco no observaron neutralidad y contribuyeron a inclinar el resultado a favor del candidato del gobierno.⁴²

⁴⁰ *Cfr.* considerando decimotercero de la resolución aludida al Caso Tabasco 487 y 489/2000.

⁴¹ Se citan como precedentes los casos SUP-JRC-124/98, de Santiago Jamiltepec, Oaxaca y el SUP-JRC-036/97 en la elección de San Luis Potosí.

⁴² Los resolutivos fueron tres: se decretó la acumulación de los expedientes señalados, se revocaron las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco y se declaró la nulidad de la elección de gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

En seguida, los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda emitieron un voto particular, para lo cual hicieron, de manera principal, los siguientes razonamientos:

- La nulidad de elección de gobernador, según la legislación de Tabasco, procede si se dan los supuestos señalados en los artículos 280 y 282 del CIPEET, en el sentido de que las irregularidades sustanciales que se den dentro de la jornada electoral afecten de manera determinante el resultado de la elección, según el principio de legalidad.
- Que existió inequidad en el proceso electoral; se abrieron el 65% de los paquetes electorales, sin advertir que haya habido una “instrucción general”; hubo quema de material electoral; que hubo promesas por parte de funcionarios públicos del estado a cambio de los votos y reparto de despensas; que hubo apoyo empresarial para un partido político y entrega de utensilios a ciudadanos. Todos estos hechos, sin ser comprobados de manera evidente y, sobre todo, concatenados a la idea de la nulidad electoral, con el agravante de que muchas pruebas fueron supervenientes y no cumplen con el principio electoral procesal de la inmediatez.
- Que dos consejeros del CEET no avalaron el resultado electoral.
- Que el resultado electoral tuvo un estrecho margen. A lo cual no coinciden, porque expresan que para anular una MDC ésta debe ser determinante para el resultado de la elección, lo cual no ocurrió en el caso de Tabasco 2000.
- A partir de ahí, se inició un estudio de los agravios respecto de las MDC, de las cuales consideraron debían anularse 17 MDC, con lo cual se acortaría la diferencia entre el primer y segundo lugar de 8,0001 a 7,155 votos.⁴³

⁴³ Dado que se planteaba, en la Sección de Ejecución, la modificación del acta de cómputo estatal, elaborada por el TEET, expedientes TET-RI-12/2000, 13/2000, 14/2000 y 16/2000.

- Concluyeron sus argumentos en torno a que se debe ser congruente en las resoluciones cuando ocurran las mismas circunstancias y se den los mismos acontecimientos, debe actuarse y resolverse los asuntos sometidos a la potestad del órgano jurisdiccional de la misma manera... sin desconocerse que en la elección de gobernador en el estado de Tabasco hubo varias irregularidades, se estima que las mismas carecen de la entidad suficiente para que se anule la elección.⁴⁴

A

A partir del año 2000, el TEPJF ha recibido 256 demandas, en las cuales se ha solicitado la nulidad de la elección de la siguiente manera:

Año	Número de demandas
2000	5
2001	80
2002	44
2003	32
2004	12
2005	74
2006	7
2007	2
En total 8 años	256

⁴⁴ Acto seguido, se inició el estudio de los agravios planteados por el actor. El *Caso Tabasco* fue votado por cuatro magistrados de la Sala Superior, el magistrado presidente se abstuvo de votar y dos magistrados emitieron el voto particular comentado.

⁴⁵ *Cfr.* datos proporcionados por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF y agradezco las atenciones que se sirvió prestar el Centro de Capacitación Judicial del propio Tribunal Electoral.

De las anteriores demandas casi la mitad han procedido o en forma parcial se ha considerado que ha sido fundada y operante la causal de nulidad invocada, y con ello, modificados o revocados los resultados electorales. En los demás casos no han procedido las demandas, por las siguientes razones:

Razón	Número de demandas
Infundadas	57
Confirmadas	44
Desechadas	18
Improcedentes	10
Sobreseídas	2
Inoperante	1
Se negó la admisión	1
Total de razones 7	133

Así, de un total de 256 demandas presentadas ante el TEPJF desde el año 2000 hasta principios del presente año, casi el cincuenta por ciento se confirmaron por alguna de las siete razones expuestas; en los demás casos se revocó la elección de manera general o los resultados fueron modificados de manera parcial, ya que los agravios resultaron fundados de manera parcial.⁴⁶

En esta misma línea, el TEPJF, desde 1996 hasta el 15 de agosto de 2005, declaró la nulidad de 18 elecciones, de manera principal, a partir de demandas del juicio de revisión constitucional electoral, que se referían a elecciones locales, donde el estado más recurrido ha sido Yucatán, y las elecciones más impugnadas han sido las de regidores.⁴⁷

⁴⁶ *Ídem*.

⁴⁷ Los entes federados más recurridos son: Yucatán (3), Chiapas, Michoacán, Sonora y Tlaxcala dos cada uno, y Coahuila, Colima, Jalisco, SLP, Oaxaca, Puebla, Tabasco, cada ente con una impugnación. Las elecciones impugnadas fueron de gobernador (2), de diputados (4) y de municipales o concejales (12).

A lo anterior hay que añadir que en el mismo período, el TEPJF revocó en 21 elecciones la nulidad de elección, sólo una de diputados y las demás de ayuntamientos o equivalentes.⁴⁸

En el mismo sentido, los asuntos en que se confirmó la nulidad de la elección fueron 15, todos ellos referentes a elecciones municipales o equivalentes, en que Tlaxcala fue el ente más recurrido.⁴⁹

Así, podemos afirmar que las elecciones más recurridas son las de los ayuntamientos, y los entes en los cuales se han dado más impugnaciones son donde la mayor parte de la población es autóctona, y existen costumbres electorales que no son armónicas con la Constitución y con las leyes, en la forma siguiente:

Estado	Elecciones municipales o equivalentes anuladas
Tlaxcala	6
Yucatán	4
Sonora	4
Oaxaca	3
Estado de México	2
San Luis Potosí	2
Chihuahua	1
Jalisco	1
Michoacán	1
Morelos	1
Puebla	1
Veracruz	1
Total: 12 entes locales	27

De los anteriores datos, tenemos que el TEPJF anuló 18 elecciones y confirmó 15 anulaciones, lo que suma un total de 33 anulaciones o

⁴⁸ Yucatán con 5, Tlaxcala tuvo 4 cada uno; Chiapas con 3, Estado de México con 2, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca y Quintana Roo cada ente con una.

⁴⁹ Tlaxcala tuvo cuatro anulaciones; Estado de México, Sonora y Oaxaca dos cada uno; Chihuahua, Morelos, SLP, Veracruz y Yucatán, uno cada uno.

procesos electorales que fueron nulificados; asimismo, se revocó la nulidad en 21 elecciones; por tanto, de 54 elecciones impugnadas, se anularon más del 60 por ciento.⁵⁰

E *causal*
abstracta

Desde el año 2000 hasta el proceso electoral presidencial del año pasado, el TEPJF ha contemplado 15 asuntos en que dicha causal ha sido estudiada, de manera principal en los siguientes entes y años:

Ente y año	Elecciones impugnadas
1. Tabasco 2000	1
2. Baja California Sur 2002	2
3. Coahuila 2003 y 2005	3
4. Colima 2003	1
5. Campeche 2003	2
6. Michoacán 2003	1
7. Yucatán 2004	3
8. Nayarit 2005	1
9. Nacional 2006	1
Total: 9 entes	15

De las anteriores impugnaciones presentadas ante el TEPJF, la *causal abstracta* fue analizada bajo los criterios de interpretación gramatical, sistemática y funcional, conforme a lo previsto en la legislación en la materia⁵¹ y se consideró, en las elecciones que fueron

⁵⁰ Resalta el dato que de 33 anulaciones de procesos electorales, 27 corresponden a asuntos de municipios, sobresalen entes federados, donde existe mayor población autóctona como Tlaxcala y Yucatán, entre otros.

⁵¹ Artículos 3 del Cofipe y 2 de la LGSMIME.

anuladas, la violación a los principios rectores electorales establecido en las normas rectoras y legislación respectiva.⁵²

Cabe destacar el hecho de que en la mayoría de las demandas presentadas se invocan las causales específicas, que son aplicables a las MDC, en ocasiones, si existen equivalentes a las causales *genéricas*, y, por último, se invoca la *causal abstracta* como si fuera una moda de *litis* y en muchas ocasiones, por si pudiera el TEPJF estudiar dichos agravios, lo cual no siempre sucede.⁵³

En cuanto al proceso electoral 2005-2006, la Sala Superior, en el dictamen emitido el 5 de septiembre de 2006, aceptó que se cometieron irregularidades por varios entes, pero que no eran determinantes para el resultado electoral.⁵⁴

J

TE J

causal abstracta

Son algunos criterios los que se han emitido a partir del *Caso Tabasco*, con el precedente de San Luis Potosí; sin embargo, el hecho de que sea un criterio o tesis del TEPJF es de aplicación compleja, ya que dentro de la norma rectora, y las normas adjetiva y sustantiva en la materia no se encuentra especificada dicha causal, no obstante que el *juicio de revisión constitucional electoral* (JRCE) es de estricto derecho, así como el *recurso de reconsideración* (RR).⁵⁵

⁵² En las anulaciones, los casos que resaltan son la inequidad, la participación de las autoridades gubernamentales dentro del proceso electoral, la presión que se realizó sobre el electorado, el uso de símbolos religiosos, violaciones generalizadas, el uso desmedido de los medios que manipulan a la opinión pública, y se discutió el hecho de que en algunas legislaciones de los entes federados, conforme a sus normas, se preveía la posibilidad de anular la elección.

⁵³ Nos encontramos en una situación de extremos, ya que, por un lado, el TEPJF señaló que dicha causal debe estudiarse a criterio del juzgador y, por el otro, los partidos políticos la invocan como el “cajón de sastre” y no se sustentan con las pruebas pertinentes; entonces, es una simulación muy delicada y no ajustada a derecho.

⁵⁴ Con dicha resolución concluyó el proceso electoral, y a partir de dicho dictamen, la Cámara Federal de Diputados procedió a lo dispuesto en el artículo 74-i de la CPEUM.

⁵⁵ *Cfr.* LGSMIME.

Así, los principales rubros en torno a dicha creación a partir de criterios por parte del TEPJF, son los siguientes:

- **NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).** JRCE. SUP -JRC 487/2000 y acumulado. 29 de diciembre de 2000. Cuatro votos a favor, una abstención y dos votos en contra.
- **NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. NO ES PROCEDENTE SI SE IMPUGNA EL CÓMPUTO ESTATAL POR ERROR ARITMÉTICO O DOLO GRAVE (Legislación del Estado de Yucatán).** JRCE. SUP-JRC 120/2001, 24 de julio de 2001. Cuatro votos a favor y dos en contra.
- **NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. SÍ ESTÁ PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO.**

*Ídem al Caso Tabasco.*⁵⁶

De los anteriores criterios es importante destacar que han existido elecciones en donde la *causal abstracta* pudo haber sido invocada, mas no lo fue. Por lo anterior, el TEPJF, dada su importancia y sus decisiones para la democracia, soberanía y los valores y principios del gobierno republicano, sus decisiones deben basarse en criterios científicos; por ello, es menester que un elemento para que se anule una elección debe ser el criterio numérico, determinante, objetivo, certero, imparcial y demás principios, como es el hecho de acreditar que los partidos políticos, coaliciones o candidatos hayan rebasado los gastos de campaña; que las autoridades de gobierno de cualquier nivel hayan realizado *peculado electoral*; que los medios que dominan la opinión pública emitan comunicados a favor de algún partido, coalición o candidato, ya que deben

⁵⁶ Dicha tesis relevante fue elevada a la categoría de tesis jurisprudencial en el año 2005, con la aprobación unánime, dados los antecedentes de Colima; Zamora, Michoacán; Torreón, Coahuila, y Yucatán, de manera principal, en el entendido de que sólo bastan tres precedentes en un mismo sentido.

ser imparciales y seguir los principios rectores electorales establecidos en la norma rectora y demás disposiciones en la materia; que las autoridades electorales, tanto las administrativas como judiciales, realicen dicha observancia de los principios establecidos, y, en general, que todos los actores y agentes políticos electorales y ciudadanos de la República nos ajustemos a la protección de los valores republicanos y al seguimiento de los principios rectores electorales.⁵⁷

III ARCO OR ATI O JURIS RUDE CIAL ACTUAL

C

Son aplicables a dichas cuestiones, los títulos primero al séptimo en cuanto a las vinculaciones relativas a los artículos 5, 8, 9, y del 34 al 38 de la propia norma rectoral, así como los títulos octavo y noveno de la CPEUM, con sus interrelaciones específicas en lo que es la materia constitucional, los aspectos y prerrogativas políticas; los valores superiores de la República: soberanía, forma de gobierno, elecciones, sufragio y demás relativos; la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, así como de los legislativos, ejecutivos y municipales o delegaciones de los entes federados; los controles constitucionales por parte del Legislativo y del Judicial, en particular, por parte del TEPJF, las incompatibilidades para poder ser candidato a algún cargo de elección popular, las reformas a la norma rectora y su inviolabilidad.⁵⁸

⁵⁷ Debe ser categórico que todo ciudadano, ente de cualquier naturaleza, autoridad de cualquier nivel en todas las materias, los bancos, los medios que forman a la opinión pública y toda persona física o jurídica, deben sujetarse, en forma invariable, al cumplimiento de dichos principios.

⁵⁸ Cfr. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.

L

- A) Sustantivas:** De manera principal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), el Cofipe y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE (ESPEIFE); así como el Código Penal Federal (CPF).⁵⁹
- B) Adjetivas:** La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, fracciones I y II, la LGSMIME y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF).⁶⁰

J

Como ya se expresó, a partir del precedente de 2000 se “creó”, por la vía de tesis relevante, la cual se elevó en el año 2005 a tesis jurisprudencial, de la *causal abstracta*, que no es conforme a la constitucionalidad y a la legalidad.⁶¹ De los anteriores preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales señalados y establecidos en la actualidad, no existen formas para que se evalúe, de manera científica

⁵⁹ En cuanto a la LOPJF, respecto a las reformas publicadas en el *DOF* el 22 de noviembre de 1996, lo concerniente al Cofipe, a partir de su creación, la cual data desde 1990 y que a la fecha cuenta con cerca de quince modificaciones y el ESPEIFE, en su última versión data de 1999. Lo referente al CPF fue adicionado el capítulo XXIV: “*Los delitos electorales*,” artículos 401 a 413, mediante la reforma del *DOF* del 22 de noviembre de 1996.

⁶⁰ La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, fracciones I y II, data desde 1995, pero se adicionó, respecto de la materia electoral, según publicación en el *DOF* del 22 de noviembre de 1996; asimismo, la LGSMIME se creó en la misma fecha y en forma posterior, el propio TEPJF creó su Reglamento Interno. También es aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, en consonancia con el CPF.

⁶¹ Los alcances del Poder Judicial de la Federación, en este caso, del TEPJF, son sólo los de interpretar la Constitución y las normas, mas no de crearlas, ya que dicha atribución es del Poder Legislativo Federal en codecisión con el Ejecutivo Federal, conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 71 y 72 de la CPEUM.

y conforme a los principios rectores electorales, la legitimidad y validez de una elección, antes de considerar su constitucionalidad y legalidad, y, en consecuencia, otorgar la constancia de mayoría y de validez de una elección de cualquier nivel de gobierno.⁶²

Es por ello que el criterio de anular un proceso electoral, una elección, invalidar una candidatura o fórmulas de candidatos y cualquier otra forma en que se someta a un análisis constitucional y legal todo lo señalado, requiere de una revisión científica, concreta, equitativa, cierta, imparcial y con todas las características que debe tener el proceso de formar una verdad dentro de un tiempo y un espacio, con documentación y elementos inobjetable; que todos los actores, competidores, partidos políticos, candidatos, coaliciones y ciudadanos cuenten con seguridad jurídica constitucional y legal; de tal manera que nadie tenga duda de la validez de los medios probatorios y de una resolución armónica a todos los aportes ofrecidos, y valorados dentro de un expediente administrativo y, en su caso, judicial, los cuales, en aras de la transparencia, pueden ponerse a la vista de cualquier ciudadano.⁶³

I COCLUSIONES

Primera. Todos los actos y resoluciones en materia electoral que se dicten en México deben ajustarse a la Constitución de la República, a las de los entes federados y a las disposiciones que emanen de dichas normas rectoras.

Segunda. En los procesos electorales deben preservarse las prerrogativas ciudadanas de votar, ser votado y derechos de asociación y afiliación política.

⁶² *Cfr.* artículo 41-IC de la CPEUM.

⁶³ De aquí la necesidad de diseñar un paradigma constitucional y legal, de cómo debe ser un proceso y, a su vez, de señalar con precisión las formas en que se debe someter a revisión científica y legal dicho procedimiento, para que no quede lugar a dudas o sea cuestionado un proceso electoral.

Tercera. La entrega de las constancias de mayoría y de validez que se entreguen como resultado de un proceso electoral deben tener la certeza y el cumplimiento de los principios rectores electorales elevados en las normas rectorales y legales.

Cuarta. Si se entiende que la entrega de una constancia al candidato ganador es porque la elección fue ajustada a la Constitución y la legislación, por el momento no existen todos los mecanismos legales para poder valorar *a priori* si una elección se ajustó a dichas normas y principios establecidos.

Quinta. Por lo anterior, es menester que las autoridades administrativas y judiciales (jurisdiccionales) electorales realicen una valoración científica de si dentro del proceso electoral se cumplieron los principios rectores electorales consagrados en las normas rectorales y legales.

Sexta. Dicha evaluación debe realizarse antes de que la constancia de mayoría y de validez sea entregada, lo cual significa que no se deben revisar las cuentas de las campañas, la actuación de los medios que forman a la opinión pública y demás actores que intervienen dentro de un proceso electoral, para que *a posteriori* sea entregada dicha constancia.

Séptima. Dicha revisión debe ser realizada en primera instancia por el órgano administrativo electoral, para que en caso de que sea impugnado el proceso electoral, en segunda instancia sea revisado por el órgano judicial electoral.

RO UESTAS

1. Que las causales de nulidad sean de estricto derecho y que no puedan aplicarse las que no se encuentren tipificadas: *nullun crimen sine lege; nulla poena sine lege*.

2. Que si algún candidato, partido político, coalición o ciudadano violó la Constitución y la ley, se debe sancionar dicha conducta y declarar inelegibles o anular su participación en los procesos electorales.

3. Que el juicio de inconformidad se denomine *juicio de nulidad electoral*.

4. Que las autoridades administrativas electorales, antes de entregar una constancia de mayoría y de validez de una elección, revisen y auditen a los actores, candidatos, partidos y coaliciones que participaron dentro del proceso electoral y, en su caso, se sancione a quien corresponda.

5. Sobre dichos procedimientos, que el TEPJF revise la constitucionalidad y la legalidad de los procesos electorales y en armonía con tales disposiciones valide las constancias de mayoría y de validez de las elecciones.

MESA 5

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

REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

*Héctor Solorio Almazán**

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

I | INTRODUCCI

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

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

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

O

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D

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

III DISTRICCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

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

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

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

J
R
T E

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

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

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

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

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

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

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

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

red”

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

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

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

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

C

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

R

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

U

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I

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

A

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I LIOGRA ÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

D

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

C

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

L

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

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

*César Camacho Quiroz**

SUMARIO: I. Situación actual. II. Reforma al sistema de justicia electoral. 1. Estructura y funcionamiento. 2. Sistema de nulidades y sanciones. 3. Facultades. III. Reforma a la legislación secundaria, 1. Recurso de apelación. 2. Protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 3. Revisión constitucional. 4. Juicio sobre conflictos laborales. IV. Las facultades de atracción y remisión: una novedad en nuestro sistema de justicia electoral. V. ¿Qué criterios deben regir el ejercicio de las facultades de atracción y de delegación?

I SITUACIÓN ACTUAL

La estructura formal y funcionamiento del Tribunal Electoral, resultado de la llamada segunda generación de reformas electorales, ha dado muestras de agotamiento e insuficiencias a la luz de los acontecimientos de los años recientes.

Hace once años el legislador no pudo prever los supuestos que hoy hemos reconocido, analizado e incluido como parte de las refor-

* Diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

mas constitucional y legal que están en curso en el Congreso de la Unión en el contexto de la reforma del Estado.

La razón por la que el legislador no previó hace once años todos los supuestos que hoy dan su principal contenido a la reforma no parece tener su origen en un insuficiente análisis de prospectiva, sino básicamente en el breve lapso de vida de nuestro sistema de justicia electoral aunado a la igualmente novel estructura organizacional electoral que también hace apenas once años salió de la esfera de la administración pública y fue confiada a órganos autónomos.

Once años es muy poco tiempo para un proceso de transición político-electoral de tales alcances, sobre todo si nos atenemos al larguísimo lapso que identifica al proceso evolutivo de nuestro sistema electoral, que incluye, por supuesto, a la justicia electoral.

Más de 150 años transcurrieron en la vida de nuestro país como nación independiente, para que algo comenzara a “moverse” en la forma de organizar y calificar las elecciones, además de resolver las controversias derivadas de los propios procesos electivos.

Desde un modelo de elecciones indirectas por el que las legislaturas estatales elegían a los integrantes de los poderes federales a nombre de los habitantes de los estados, que duró casi un siglo, hasta el modelo de elección por voto directo y personal instaurado a partir de 1917.

En ambos modelos, el tema de la judicialización de la política tuvo sus altibajos, según la mayor o menor influencia de vehementes promotores que proclamaban la supremacía de la ley sobre la política, frente a sus enérgicos antagonistas, que proclamaban una naturaleza diametralmente opuesta entre política y justicia, y pugnaban porque cada una se conservara en su propio ámbito.

La segunda postura prevaleció sobre la primera a lo largo de varias décadas, durante las cuales nuestro modelo electoral se caracterizó por el control de los procesos electorales desde los poderes Ejecutivo —en la organización, vigilancia y solución de controversias electorales— y Legislativo —en la calificación y declaración de validez de las elecciones.

Los estudiosos del tema han considerado que en 1977 surgió la llamada primera generación de reformas electorales, que se identificó

por la ampliación de los espacios de representación nacional, y con ellos la apertura para la competencia entre fuerzas políticas distintas.

La organización, vigilancia y solución de controversias, sin embargo, permanecieron adscritas al ámbito de facultades de autoridades administrativas.

Las reformas iniciadas en 1987, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y las que siguieron entre 1989 y 1996 —incluidas dentro de la segunda generación—, establecieron los fundamentos de un moderno modelo electoral.

Este modelo incluyó el tránsito definitivo de la organización, calificación y vigilancia electoral desde los órganos de la administración pública hacia un IFE autónomo, que pasó por un IFE presidido por el secretario de Gobernación y un IFE “ciudadanizado”.

También incluyó el tránsito definitivo de lo contencioso electoral desde la esfera administrativa hacia un órgano jurisdiccional especializado en la materia e integrante del Poder Judicial de la Federación, posteriormente por el Tribunal Federal Electoral de carácter autónomo y ajeno al ámbito del Poder Judicial.

En el diseño de la estructura y funcionamiento de este nuevo sistema de justicia electoral tampoco se previeron con suficiencia los supuestos que la cambiante dinámica electoral impondría en los hechos al modelo.

Es el caso del carácter temporal de las salas regionales y el carácter definitivo de sus magistrados, que han generado distorsiones tanto de carácter estructural como de eficacia en términos de la capacidad material para responder a la creciente demanda de justicia electoral.

En el transcurso de estos once años la tendencia creciente tanto en la participación ciudadana como en el número de partidos políticos y agrupaciones políticas ha traído un impacto considerable en la demanda de justicia electoral.

El carácter definitivo de los magistrados de las salas regionales frente al carácter temporal de las salas regionales y la creciente carga de trabajo para la Sala Superior, produjeron una mezcla poco afortunada que en la práctica puso de relieve que algo estaba mal en el diseño estructural y funcional de la institución.

II RE OR A AL SISTE A DE JUSTICIA ELECTORAL

Ésta y otras evidencias surgidas a lo largo de la última década en nuestro entramado político-electoral convocaron al legislador a pensar en un nuevo diseño que colmara los fines para los que fue concebido nuestro sistema electoral.

Los legisladores de este país nos encontramos inmersos en esa tarea fundamental que habrá de derivar en reformas de largo aliento.

Esta nueva generación de reformas dará respuesta a los reclamos recurrentes de los ciudadanos:

- El uso y abuso del dinero y de los medios de comunicación en la integración de los poderes públicos.
- El fortalecimiento de nuestro sistema de partidos, sujetos al escrutinio y fiscalización de las instituciones electorales.
- El fortalecimiento de nuestras instituciones electorales fundamentales.

La reforma constitucional que hemos aprobado ahora mismo en el Congreso de la Unión, y que espera contar con el voto aprobatorio de las legislaturas estatales, deja claramente establecidos en este nivel normativo, los fundamentos sobre tres aspectos básicos del sistema de justicia electoral:

- I. Estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral;
- II. Sistema de nulidades y sanciones;
- III. Facultades.

En la reforma legal habremos de entrar al análisis minucioso de la redistribución de facultades producto del nuevo diseño institucional, así como del sistema de nulidades y sanciones.

E

a) Reconocimiento del Tribunal Electoral como única autoridad jurisdiccional en la materia, con la eliminación de la facultad que actualmente tiene la Suprema Corte de investigar sobre "...hechos que constituyan violación del voto público", se le reserva el control abstracto de la constitucionalidad en la materia que nos ocupa, como corresponde a un tribunal constitucional.

b) Reconocimiento del carácter permanente de las salas Superior y regionales.

c) Renovación escalonada de magistrados electorales y homologación en la duración de su encargo con el de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en el contexto del carácter trienal de las elecciones federales.

S

a) Facultad de las salas Superior y regionales del Tribunal para declarar la nulidad de una elección únicamente por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, con lo que se colma una laguna legal que mantenía abierta la puerta a la discrecionalidad y la subjetividad del juzgador. En lo sucesivo, el Tribunal no podrá ni tendrá que establecer jurisprudencia en esta materia.

b) Facultad para revisar las sanciones impuestas por el IFE a ciudadanos y organizaciones políticas, por la comisión de conductas contrarias a la Constitución y la ley.

c) Modalidades y supuestos de intervención en la vida interna de los partidos políticos, en la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

A. De las salas Superior y regionales del Tribunal para:

a) Decidir la no aplicación de leyes inconstitucionales a casos concretos, que reserva a la Suprema Corte la facultad de

hacer la declaratoria de inconstitucionalidad de las mismas.

- b) Aplicar los medios de apremio que resulten necesarios, para hacer efectivo el cumplimiento de sus resoluciones.

B. De la Sala Superior, bajo las reglas y procedimientos que señale la ley, para:

- a) Atraer los asuntos de que conozcan las salas regionales.
- b) Enviar a las salas regionales los asuntos de su competencia originaria para su conocimiento y resolución.

III RE OR A A LA LEGISLACI SECU DARIA

La redistribución de competencias producto de la reestructuración del Tribunal, y que será materia de la reforma legal que emprendemos en los meses próximos, deberá atender a los ámbitos geográfico y material de competencia, tipos de elección y competencia residual.

La Comisión de Justicia ha venido trabajando en el análisis del tema de la redistribución de competencias, con base en la minuta que nos fue turnada hace algunos meses, y que contiene reformas a la legislación secundaria para otorgar carácter permanente a las salas regionales, así como la consecuente redistribución de facultades. Esta minuta vendrá a formar parte de la reforma legal que seguirá a la constitucional que hemos aprobado hoy.

En términos generales, la propuesta en materia de redistribución de competencias está planteada de la siguiente manera:

R

- a) *Sala Superior*: contra actos y resoluciones de órganos centrales del IFE.
- b) *Salas regionales*: contra los de órganos locales y distritales.

a) *Sala Superior*:

- Por violación al derecho de votar y ser votado en las elecciones de presidente, diputados federales y senadores, gobernador y jefe de Gobierno del DF.
- Por violación al derecho de asociación para participar en los asuntos políticos.
- Afiliación a partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas nacionales.

b) *Salas regionales*:

- Resto de las elecciones locales.
- Afiliación a partidos políticos locales.
- Procesos internos locales de partidos nacionales y locales.

R

a) *Sala Superior*: contra actos o resoluciones de autoridades electorales locales respecto de las elecciones de gobernador y jefe de Gobierno del DF.

b) *Salas regionales*: resto de las elecciones locales.

J

a) *Sala Superior*: entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y los órganos centrales del IFE y los suyos.

b) *Salas regionales*: entre órganos locales distritales del IFE y sus servidores.

Otros ámbitos de competencia cuya conveniencia hemos analizado proponer para la Sala Superior:

- Controversias sobre usos y costumbres en la elección de autoridades de los pueblos y comunidades indígenas.
- Impugnaciones por violación al derecho de acceso a la información en materia electoral.
- Controversias sobre la no conformidad normativa interna de los partidos políticos nacionales con la Constitución General de la República, se reserva a las salas regionales lo correspondiente a los partidos locales.
- Competencia residual sobre actos y resoluciones de autoridades del IFE, no previstos expresamente para las salas regionales.

La reforma legal habrá de abordar también los temas siguientes:

- Reestructuración del sistema de medios de impugnación, con la definición exhaustiva de las causales de nulidad de las elecciones, y la inclusión, en su caso, de otros juicios o recursos.
- Redefinición de los plazos para el desahogo de los recursos, a efecto de otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral, previo a la jornada electoral.

I LAS FACULTADES DE ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN DE NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

Esta facultad, que encuentra su fundamento en nuestro texto constitucional, permite a la Suprema Corte, como órgano terminal en materia de constitucionalidad y legalidad, resolver asuntos que ordinariamente corresponderían a los tribunales colegiados de Circuito, cuando tales asuntos son de significativa importancia y trascendencia.

En tratándose del Tribunal Electoral, valga decir que su naturaleza próxima a la de un tribunal constitucional le otorga la calidad de órgano terminal, pero exclusivamente en la materia electoral.

Sobre esta base, y dado que la materia electoral es altamente especializada y sujeta a plazos fatales en lo relativo a la emisión de resoluciones, nos parece fundamental, además de impostergable, impulsar las modificaciones que resulten pertinentes a efecto de dejar claramente definida la competencia originaria de cada una de las salas, Superior y regionales, además de otorgar la facultad de atracción a la Sala Superior.

Se trata de facultar a la Sala Superior para que pueda resolver asuntos que ordinariamente corresponderían a las salas regionales, cuando tales asuntos sean de especial importancia, novedad, complejidad y/o trascendencia, según los criterios que al efecto ha establecido nuestro máximo tribunal.

La Suprema Corte ha establecido diversas tesis respecto de las circunstancias que aconsejan o desaconsejan el ejercicio de la facultad de atracción.

En el primer caso, el de su ejercicio, la Corte ha señalado que "...debe ejercerse tomando en cuenta las peculiaridades excepcionales y trascendentes del caso particular y no todos los que genéricamente sean de una determinada materia".

En el segundo, la Corte ha establecido que "Debe declararse improcedente su ejercicio, si el asunto no reviste características especiales, que resulten de interés y trascendencia...".

De acuerdo con la doctrina, el Estado ejerce el poder público por conducto de los órganos estatales mediante la realización de las funciones que tiene encomendadas en la esfera de su competencia.

Según el *Diccionario Jurídico Espasa*, la acción de delegar implica "La decisión de un órgano (delegante) que según su normativa reguladora debe ejercer una determinada atribución (competencia), para

que la misma sea ejercida por otro órgano (delegado) hasta que dicha decisión sea revocada”.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, delegar significa “Dar a otra (persona) la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o para conferirle su representación”.

Según ambas definiciones, los órganos del Estado no abdican del cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones cuando delegan algunas funciones de su competencia, sino que las cumplen, bajo determinadas circunstancias, por conducto de una instancia que les está subordinada, y sin perder la titularidad de dicha competencia y función.

La delegación no implica, pues, renuncia al ejercicio de competencia alguna, sino, por el contrario, se trata de una modalidad que adopta el órgano del Estado para ejercerla, por excepción e invariablemente dentro del marco normativo, por conducto de un órgano que le está, en cierta forma, subordinado.

Si bien la delegación de competencias tiene lugar —bajo esta denominación— fundamentalmente en la esfera administrativa, a partir de la reforma al artículo 94 constitucional en 1999 es técnicamente viable su aplicación respecto de los órganos del Estado responsables de administrar justicia.

Artículo 94, párrafo séptimo. El pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Con fundamento en el párrafo transcrito, la propia Suprema Corte colocó formalmente en la práctica la delegación de facultades en la

materia jurisdiccional, mediante el Acuerdo 5/2001 (“...RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO”).

En el considerando cuarto de dicho Acuerdo se hace referencia a la exposición de motivos del decreto por el que se reformó el referido artículo 94. De su lectura puede inferirse que, en los hechos, se trata de una facultad de delegación:

...con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, (...) podría dejar de conocer de los casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle —como sucede en otras naciones— concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia.

Dada la calidad de máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia electoral que tiene el Tribunal Electoral, los legisladores coincidimos en la pertinencia de facultar a la Sala Superior para que pueda remitir determinados asuntos a las salas regionales para su conocimiento y resolución.

Ello obedece a la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia, en el contexto de los estrechos márgenes temporales que identifican a la materia electoral.

U CRITERIOS DE E REGIR EL EJERCICIO
DE LAS ACULTADES DE ATRACCI
DE DELEGACI

El importante componente discrecional que identifica a las facultades de atracción y de delegación, indudablemente aconseja el estable-

cimiento de reglas claras para su ejercicio, a efecto de evitar la atracción o distribución caprichosa o interesada de competencias.

Los legisladores hemos planteado en la exposición de motivos del dictamen de reforma constitucional que hoy hemos aprobado, que el ejercicio de dichas facultades debe quedar ceñido, por mandato constitucional, a la reglamentación precisa y exacta de la legislación secundaria, a fin de evitar contradicciones o conflictos entre las salas regionales y la Sala Superior, así como su uso discrecional.

En nuestro concepto, la facultad de atracción, además de observar las reglas que establece el artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe regirse por criterios semejantes a los que ha establecido la Suprema Corte en el ejercicio de las facultades que le son propias en esta materia.

La facultad de delegación debe atender también a los criterios que sirvieron de base al tribunal supremo en la elaboración del acuerdo 5/2001 ya citado.

Con Sujeción, pues, al ejercicio de ambas facultades a las reglas y procedimientos de la legislación secundaria, cumpliremos con el objetivo fundamental de garantizar el debido acceso a la justicia y la seguridad jurídica de los gobernados.

Fortalecimiento de las instituciones electorales y observancia estricta de las garantías de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, constituyen la sustancia básica de la reforma constitucional al sistema de justicia electoral que los legisladores hemos impulsado. Se trata de objetivos irrenunciables en este arduo proceso de consolidación de nuestra democracia.

MESA 6

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

LA FUNCIÓN DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL MEXICANO Y SUS PERSPECTIVAS DE REFORMA

*Salvador Olimpo Nava Gomar**

SUMARIO: I. Contexto de configuración del juicio ciudadano. II. El diseño normativo del JDC y el desarrollo jurisprudencial como mecanismo para garantizar su eficacia. III. Aspectos relevantes para una efectiva reforma constitucional y legal. IV. Consideraciones finales.

El objetivo de la ponencia es presentar un panorama general sobre la función del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dentro del diseño constitucional e institucional de la justicia electoral en México a partir de las exigencias y expectativas que un recurso judicial efectivo debe cumplir en todo Estado constitucional. Asimismo, se exponen algunos de los retos más significativos que habrán de considerarse en cualquier esfuerzo encaminado a garantizar tanto el buen funcionamiento del sistema democrático como los derechos fundamentales de la ciudadanía.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I C O T E T O D E C O I G U R A C I
D E L J U I C I O C I U D A D A O

La reforma político-electoral de 1996 buscó establecer un sistema integral de justicia electoral, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y como órgano especializado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la creación, ampliación y depuración de instrumentos procesales para el control constitucional, y dentro de estos instrumentos, el establecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales como recurso judicial efectivo para proteger tales derechos.

En este contexto, la función garantista del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe analizarse a partir de su grado de eficacia. Al respecto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que no basta con que los recursos judiciales existan formalmente, sino que es preciso que estos sean adecuados y efectivos para reparar la violación a los derechos humanos consagrados tanto en la Convención como en la Constitución y en la ley estatal que se reclama.¹

Cualquier nueva reforma en la materia debe, por tanto, concebir la integridad del sistema de justicia electoral a partir del grado de eficacia del diseño institucional y de la efectividad de los recursos judiciales existentes. Por fortuna, ese es el rumbo que, en general, se advierte de las reformas en marcha, aunque es necesario puntualizar y profundizar en varios aspectos pendientes, muchos de los cuales ya han sido destacados.

¹ Entre otros, Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, 127, pág. 167 y Caso Tibi vs. Ecuador, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, 114, pág. 131. En este último asunto la Corte destacó que “para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo 25.1 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino es preciso que sean efectivos, es decir, se debe brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida.”

II EL DISEÑO ORATORIO DEL JDC EN EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COLECTIVO PARA GARANTIZAR SU EFICACIA

Dada la improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos políticos, la instauración del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano vino a llenar una laguna en el sistema mexicano de justicia electoral en la defensa de los derechos político-electorales.

El JDC procede cuando el ciudadano aduce presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, así como también respecto de otros derechos fundamentales vinculados con los derechos político-electorales y necesarios para hacerlos valer,² se respeta, por otro lado, la autonomía del derecho parlamentario (SUP-JDC-1711/2006).

A partir de un espíritu garantista y de una interpretación extensiva de los derechos político-electorales, el Tribunal Electoral ha ampliado, en el ámbito de sus competencias, los alcances de este medio impugnativo. Así, la Sala Superior ha puntualizado, mediante tesis de jurisprudencia, que la interpretación restrictiva de los derechos político-electorales implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, por lo que deben interpretarse con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados consti-

² *Cfr.* JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002.

tucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos.³

Con base en tal criterio garantista, propio del constitucionalismo democrático contemporáneo, la pasada integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral modificó un criterio anterior y extendió el ámbito de protección de los derechos político-electorales y de su tutela jurisdiccional no sólo respecto de actos de autoridades electorales, sino también de actos internos de partidos políticos.⁴ Ya que a partir de la fecha de adopción del nuevo criterio el número de demandas se ha incrementado considerablemente, se permite a los ciudadanos una defensa más efectiva de sus derechos de militancia. Así, por ejemplo, a partir de noviembre de 2006 a la fecha, de los 1,556 juicios promovidos, 1,190 (76.48%) están relacionados con conflictos intrapartidarios.

En su actual conformación, la Sala Superior, ha adoptado criterios relevantes, en aspectos sustantivos, entre otros, respecto de la amplia suplencia de la queja respecto de juicios promovidos por ciudadanos pertenecientes a pueblos indígenas (SUP-JDC-11/2007); asimismo, se ha determinado que los partidos políticos están obligados a observar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información (JDC-1766/2006), o aquel que estableció que la suspensión de los derechos político-electorales cesa cuando se sustituye la pena privativa de libertad (SUP-JDC-20/2007) e incluso que, en virtud del principio de presunción de inocencia, los derechos se suspenden no desde el auto de formal prisión, sino por sentencia conde-

³ Lo anterior se ilustra en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002, con el rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, pp. 97-99.

⁴ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2003, con el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cit. pp. 161-164.

natoria, máxime cuando el individuo se encuentra en goce de la libertad provisional (SUP-JDC-85/2007).

Lo anterior ilustra la importancia de la interpretación judicial y el papel que la argumentación interpretativa realizada por el Tribunal Electoral desempeña en la definición del contenido y los alcances de los derechos fundamentales de naturaleza política-electoral. Así, por ejemplo, la interpretación conforme a la Constitución adquiere una especial importancia, pues la misma pretende, por un lado, garantizar la supremacía normativa de la propia ley fundamental, y, por el otro, mantener la coherencia y congruencia del ordenamiento jurídico en su conjunto. Igual importancia tiene el principio *pro homine* como herramienta interpretativa que potencializa los derechos fundamentales y la interpretación conforme con los tratados internacionales que supone un control de legalidad o, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de “convencionalidad”, que permite a los jueces federales y locales garantizar los derechos internacionalmente reconocidos que forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional.

La jurisprudencia y el precedente judicial adquieren también, en nuestro contexto, una relevancia fundamental para armonizar el ordenamiento jurídico en su conjunto. En ello, también la jurisprudencia internacional y la comparada pueden resultar orientadoras.

Por tanto, una reforma legal debe procurar reducir el margen de incertidumbre normativa, pero también debe dejar un margen de apreciación al desarrollo jurisprudencial que permita mantener vivo y en constante evolución al sistema jurídico, en el contexto de una sociedad democrática siempre dinámica.

III AS ECTOS RELE A TES ARA U A E CTI A RE OR A CO STITUCIO AL LEGAL

La práctica jurisdiccional de los últimos once años ha permitido detectar algunas limitaciones y deficiencias en el diseño institucional y

normativo establecido en la denominada reforma electoral de “segunda generación”. Particularmente, destaco algunos aspectos que deberían considerarse para procurar mejorar el grado de eficacia en la garantía de los derechos político-electorales. Algunos han sido incorporados a la reciente propuesta de reforma; otros se plantean como desarrollos de *lege ferenda*.

E T E

Dada la dinámica electoral y jurisdiccional del país, es necesaria una redistribución de competencias de las salas del Tribunal Electoral, para lo cual es preciso que se establezca (como se contempla en el dictamen de reforma) el carácter permanente de las salas regionales.

En este sentido, es necesaria también la redistribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales, entre otras cosas, para la mejor protección de los derechos político-electorales, de forma tal que se acerque la justicia al ciudadano al tiempo que se garantice la posibilidad de una revisión judicial por la Sala Superior.

A S S T E

El diseño del modelo de control de constitucionalidad de las leyes en México se caracteriza, en general, por ser un sistema de control concentrado. Las conveniencias e inconveniencias de tal diseño exceden el objeto de esta presentación, pero basta recordar las dificultades e inconvenientes que derivaron del criterio asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, que limitó la posibilidad de que el Tribunal Electoral ejerciera un control concreto de constitucionalidad para efecto de desaplicar una norma en un caso específico.

Por ello, celebro que el decreto de reforma incluya la facultad de la Sala Superior para conocer de la conformidad o no de normas electorales respecto de la Constitución general de la República, con motivo de su aplicación a un caso concreto.

E

La idea de construir un sistema integral de justicia electoral supone no sólo contar con mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad en el ámbito federal, sino también al diseño normativo en las entidades federativas que, en conjunto, respondan a la misma racionalidad en el funcionamiento de los medios de impugnación federales.

En esta materia el principio de federalismo debe leerse en clave subsidiaria, en tanto que los poderes federales deben respetar la autonomía legislativa y judicial de los estados, al tiempo que deben velar por la garantía efectiva de los derechos fundamentales, que son el sustento del conjunto del Estado constitucional.

Los tribunales estatales debieran poder ejercer un control local de constitucionalidad y legalidad acorde con las exigencias de todo Estado federal. No obstante, la falta de uniformidad en la legislación puede tener inconvenientes que habría que analizar. Por ejemplo, sólo ocho de las 32 entidades federativas (Coahuila, Distrito Federal, Durango, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) establecen un juicio para la protección de los derechos político-electorales en el ámbito local. Ello supone que existe una diferencia entre los mecanismos de garantía que tienen los ciudadanos para impugnar posibles violaciones a sus derechos político-electorales. Por tanto, lo conveniente sería procurar la unificación de estándares de justicia a partir del consenso y el respeto al federalismo, pero con atención también a la exigencia de una mayor y mejor garantía de tales derechos.

A

El adecuado equilibrio entre la autoorganización y los derechos de la militancia es la consecuencia natural de tomarnos en serio los derechos fundamentales y el sistema de partidos. El desarrollo jurisprudencial en esta materia es evidente, no sólo a partir del cambio de criterio respecto de la procedencia del JDC contra actos de partidos políticos, sino también respecto de la obligación de respeto y garantía de los derechos político-electorales y otros derechos fundamentales relacionados con ellos exigible a los partidos.

Así, por ejemplo, se ha considerado que entre los elementos que deben establecerse en los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, y por tanto válidos, está la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, la libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados de los partidos y el establecimiento de garantías procesales mínimas en los procedimientos disciplinarios (procedimientos previamente establecidos, órganos independientes e imparciales, respecto a la garantía de audiencia, proporcionalidad de la sanción, debida motivación y fundamentación, etcétera.); así, también es necesaria la existencia de procedimientos de elección interna de dirigentes y candidatos que garanticen la igualdad y las condiciones democráticas, y la adopción de la regla de mayoría como criterio básico en la toma de decisiones.⁵

La propia naturaleza de los derechos fundamentales y su eficacia *erga omnes* supone que los partidos políticos están obligados a respetarlos. Congruentemente con tal postulado democrático, la Sala Supe-

⁵ ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997*.

rior ha confirmado la obligación de los partidos de respetar también otros derechos políticos, como es el derecho de petición y el de acceso a la información en materia político-electoral. Asimismo, la Sala ha expresado la necesidad de transparentar los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes, para garantizar el principio de certeza y cumplir el imperativo democrático.⁶

Otro aspecto fundamental, que es necesario comprender desde la lógica del principio de subsidiariedad y no desde el falso dilema de la judicialización de la política, es el alcance de la obligación de establecer medios de defensa intrapartidarios efectivos.

Al respecto, es un criterio reiterado de la Sala Superior, expresado además en jurisprudencia obligatoria, que es necesario agotar los medios de impugnación intrapartidarios antes de acudir a la instancia jurisdiccional, en estricto acatamiento del principio de definitividad y a la autonomía partidaria, siempre y cuando tales medios de defensa cumplan la función de ser aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones contra los que se hagan valer y siempre que se respeten las normas fundamentales del debido proceso legal.⁷

Por lo que no se justifica acudir *per saltum* a la jurisdicción electoral, si el conflicto puede tener solución en el ámbito interno del partido político de que se trate. Ésta es la naturaleza subsidiaria de la jurisdicción electoral respecto de los medios de defensa intrapartidarios. Ahí donde estos sean efectivos deben agotarse previamente; de otra manera, los mismos resultan optativos.⁸

⁶ Entre otros, SUP-JDC-779/2007 y SUP-JDC-008/2006.

⁷ *Cfr.* MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE antes de acudir a la instancia jurisdiccional, aUn cuando el plazo para su resolución NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO. Tesis S3ELJ 05/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 172-173.

⁸ MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2003, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 178-181.

Por tanto, si se pretende limitar la intervención de la jurisdicción estatal en la denominada “vida interna” de los partidos, la legislación debe prever claramente las obligaciones que tienen los partidos frente al régimen democrático y a la propia ciudadanía.

L

La cuestión de las candidaturas independientes es un tema polémico que ha estado en el debate nacional e internacional y que, ciertamente, no ha encontrado una solución adecuada en el diseño institucional.

Al respecto, me limitaré a apuntar la necesidad de definir el alcance de la noción de “calidades” legales para ejercer el derecho al voto pasivo (artículo 35, fracción II, constitucional), así como el alcance de las restricciones que se estimen necesarias y proporcionales para alcanzar un fin legítimo en el contexto de una sociedad democrática.

Es preciso armonizar el derecho de postulación de candidatos que tienen los partidos políticos con las restricciones legales que supongan establecer requisitos de elegibilidad, así como cualquier otro requisito, circunstancia o condición necesaria que debe satisfacerse para ejercer un derecho. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse a favor del bien común o del interés general (como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México).⁹

I CO SIDERACIO ES I ALES

1. Es necesario que el diseño de un sistema integral de justicia electoral se lea en clave de subsidiariedad tanto respecto de los medios de impugnación previstos en las entidades federativas como respecto

⁹ SUP-JDC-713/2004.

de los medios de defensa establecidos por los partidos políticos. Solo así se garantiza la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

2. La reforma que se ha propuesto y que se encuentra en trámite contiene avances importantes, aunque es necesario también enfatizar en la trascendencia de un adecuado proceso de armonización con las leyes secundarias.

3. Para concluir, quiero enfatizar la importancia de la crítica seria e informada a la labor jurisdiccional. El control de constitucionalidad es un poderoso instrumento en manos de los jueces para garantizar la eficacia del Estado constitucional democrático, el equilibrio entre los poderes y los derechos fundamentales de la ciudadanía. No obstante, no es el único control ni son los jueces constitucionales los únicos intérpretes de la Constitución. En este sentido, concibo al Estado constitucional como una forma democrática de la sociedad y, por tanto, como un espacio de deliberación constante sobre las cuestiones que conforman y atañen a la *res pública*. El control que ejerce la opinión pública y especializada es un control no institucionalizado, pero no por ello ineficaz, ni mucho menos innecesario. Por el contrario, el debate abierto sobre los temas constitucionales es una herramienta de control de la actuación judicial, que a su vez obliga a los operadores jurídicos a sustentar sus decisiones en razones y argumentos, lo que refuerza a su vez la importancia de la dimensión pragmática de la argumentación judicial a fin de lograr una persuasión de carácter racional de las sentencias. Ello contribuye a la construcción de valores comunes y al acercamiento entre los diferentes sectores de la sociedad.

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 I 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.

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS COMENTARIOS A LA PONENCIA DEL MAGISTRADO SALVADOR O. NAVA GOMAR

*Miguel Alberto Romero Pérez**

Muchas gracias, muy buenos días a todos, particularmente debo agradecer al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esta invitación para que pudiera participar con algunos comentarios de la excelente ponencia presentada por el magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar y también aprovechar los elementos de inspiración que el magistrado nos ha dejado, para abordar un tema que resulta medular, a partir precisamente de lo que la maestra María Marván Laborde ha señalado en cuanto a la reforma del artículo sexto de la Constitución.

En estos tiempos, en los cuales los derechos subjetivos están al servicio de los derechos objetivos, como atinadamente lo señaló el ponente, en los que las corrientes garantistas, inspiradas en el neoconstitucionalismo, afortunadamente, cada día permean más en los Tribunales y en las autoridades administrativas, los cuales van cambiando la mentalidad para conseguir el derecho con este tipo de estructuras, las cuales permiten una realidad distinta de lo que conocemos como ciencia jurídica.

* Consejero jurídico del Gobierno del Estado de Tabasco.

Nos estamos encontrando con una serie de elementos transformadores de la realidad jurídica, particularmente debo destacar dos: el primero, tiene que ver con los mecanismos de protección a los derechos político-electorales, y el segundo se trata de la oportunidad de ejercer derechos de solicitud de información, sin estar condicionados a los elementos clásicos que la teoría procesal nos había establecido para ejercer cualquier derecho subjetivo, refiriéndome precisamente al de acreditar el interés jurídico del solicitante. En el caso de la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese requisito ha quedado prácticamente superado, de manera tal, que cualquier persona tendrá la oportunidad de ejercer el derecho de acceso a la información. Estos dos elementos dan la pauta para que revisemos el derecho de acceso a la información que se encuentra en manos de los partidos políticos, sin embargo, en la actualidad las experiencias al respecto resultan muy limitadas.

Al respecto, el artículo 28 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé el procedimiento de solicitud de información a los partidos y agrupaciones políticas, que establecen incluso la hipótesis aplicable en caso de que el instituto político se niegue a otorgar la información solicitada, a este elemento hay que mencionar precisamente que el criterio que la Sala Superior estableció en el asunto de San Luis Potosí, que ha comentado el magistrado, respecto al derecho de información de militantes, sin importar que se acredite interés jurídico o no.

En relación con el tópico, las experiencias continúan siendo limitadas, no obstante, con motivo de la reforma al artículo sexto de la Carta Magna, ya se han generado algunas polémicas en lo que corresponde a si los partidos y agrupaciones deben considerarse o no sujetos obligados.

La fracción primera del reformado artículo sexto de la Constitución General de la República dispone:

“Artículo 6. (...)

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, enti-

dad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes...”

Aquí, la expresión “entidad” ha sido ya considerada por algunos analistas como la posibilidad para que en ésta puedan considerarse los partidos políticos en la medida que son entidades de interés público, sin embargo, también existe otra corriente que señala que el espíritu del constituyente fue referirse únicamente a las autoridades federales, estatales o municipales.

A partir de lo anterior, resulta conveniente analizar lo que se ha hecho al respecto en las entidades federativas y sobre todo recogiendo algo que el magistrado Manuel González Oropeza nos ha reiterado en muchas ocasiones, al decir que el derecho mexicano también debe ser de abajo hacia arriba, es decir, de las entidades federativas hacia la federación. Debo señalar que en la normativa de Tabasco, que es con la que estoy más familiarizado, existe un elemento que puede dar bases para construir dispositivos mucho más enriquecedores.

Me refiero precisamente a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, la cual considera como sujetos obligados a todas las entidades gubernamentales y de interés público, los servidores públicos a ellas adscritos, así como todas las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban y ejerzan gasto público y actúen en auxilio de las mismas; esto deviene congruente con lo que la propia reforma constitucional ha establecido, de manera tal que los partidos políticos desde el momento que reciben recursos públicos, están obligados a informar acerca de las cantidades que reciben.

Aunado a lo anterior, la fracción VI el artículo 10 de la referida Ley estatal establece reglas particulares respecto a la información que de manera obligada deben presentar los partidos políticos en el Estado, señala en lo conducente:

“Artículo 10.(...)

VI. Además de lo previsto en la fracción I de este artículo, el

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco y, en su caso, los partidos y agrupaciones políticas, deberán informar:

- a) Las plataformas políticas, los estatutos y demás normas internas de los partidos y agrupaciones políticas;
- b) Los informes presentados por los partidos o agrupaciones políticas ante la autoridad electoral;
- c) Los resultados de la fiscalización de todos los recursos públicos y no públicos de los partidos políticos; y
- d) Las quejas resueltas por violaciones a las leyes electorales o de participación ciudadana.

Los partidos y las agrupaciones políticas con registro oficial, rendirán información respecto a los recursos públicos y no públicos.”

Del artículo antes citado se advierte que el legislador estatal amplió el catálogo de obligaciones de los partidos políticos, otorgándoles la categoría de sujetos obligados, y con base en ese supuesto, cualquier ciudadano en Tabasco tendrá la oportunidad de pedir información sobre los rubros ya mencionados a los partidos políticos, además de cualquier otra información que resguarden en su calidad de sujetos obligados, de tal manera que el abanico de acceso a la información se abre totalmente.

Considero que este elemento normativo debe ser considerado para construir y robustecer los términos y mecanismos de acceso a la información en resguardo de los partidos políticos en las reformas federales sobre el particular.

En materia de transparencia y acceso a la información de los institutos políticos, tenemos aún muchas cosas que superar y construir, por ejemplo, ¿qué ocurre cuando un partido político no otorga la información que se le solicita? En este caso, el legislador tabasqueño dejó un espacio bastante amplio en el cual existe la necesidad de trabajar,

pues si bien se dispone que las infracciones de los partidos y agrupaciones políticas serán sancionadas de acuerdo con el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, en dichos cuerpos normativos no existen elementos específicos para estar en posibilidades de sancionar a los mencionados institutos políticos, generando con esto, dos normas que se anulan por sí mismas.

Resulta importante ponderar estos elementos para poder construir un elemento adicional, ya no tan sólo pedir información a las autoridades, sino también a los partidos políticos, ya no tan sólo pedir información a los institutos políticos respecto de sus ingresos públicos, sino también cómo se puede disponer o se puede distinguir en esta Ley de los recursos de naturaleza privada, ya no tan sólo por los recursos que reciban, sino por otro tipo de información que se encuentre en poder de los propios partidos políticos.

Otro elemento que debe ser estudiado: ¿qué sucede si el ciudadano, como en el caso de la legislación tabasqueña, no encuentra un elemento para hacer efectivo ese derecho? Aquí consideramos que es cuando se debe echar mano del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, toda vez que se trata de un derecho que ya tiene cualquier persona respecto al acceso a la información de los partidos políticos, de modo tal, que al momento en que se pueda tener la plena aplicación de esa disposición, creo que se daría la pauta para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiera generar un pronunciamiento con relación al derecho de cualquier persona para que un partido político le pueda proporcionar la información que esté solicitando, y ya no sólo derivado de un derecho constitucional, sino por una Ley secundaria particular en la cual se establecen elementos, requisitos y ponderaciones particulares, que obedecen al tipo de información que pueda solicitarse.

Como bien lo decía el ponente, es tiempo de construir una nueva realidad del derecho, las corrientes garantistas neopositivistas, las opiniones de Luigi Ferrajoli, de Robert Alexy, de Gustavo Zagrebelsky, las

cuales han llenado de motivación e inspiración a muchas jóvenes generaciones de abogados, por ello cada día se están convirtiendo en un reflejo mayor en nuestras normas y en la forma en que interpretamos el derecho.

Nos falta mucho por hacer, pero en la medida que este tipo de foros y este tipo de voces se pronuncien con elementos tan importantes y trascendentes como los que se han presentado en esta Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, creo que podemos generar un proceso de transformación en la ciencia del derecho y en la realidad mexicana.

MESA 7

SISTEMA DE NULIDADES EN LAS ELECCIONES

SISTEMA DE NULIDADES EN LAS ELECCIONES

*María del Carmen Alanis Figueroa**

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Sistema de Nulidades en la actualidad. IV. ¿A dónde apunta la reforma? V. Conclusión.

I | INTRODUCCI

Comencemos por explicar de manera concreta los conceptos básicos de nulidad y de elecciones. Por nulo debe entenderse el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios, ya sea porque el derecho se los niega o por la falta de condiciones jurídicas suficientes para crear, modificar, transferir o extinguir situaciones de hecho concretas.

Por otro lado, el término “elecciones” viene del verbo latino *eligere*. En el concepto de David Butler,¹ las elecciones son: “un procedimiento con normas reconocidas donde toda la población, o parte de ésta, elige a una o varias personas para ocupar un cargo”.

* Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Profesor emérito de la Universidad de Oxford y miembro de la Academia Británica desde 1994.

Al aplicar el concepto de nulidad a los procesos electorales, se puede indicar que serán nulos aquellos actos y resoluciones que integran el proceso electoral, bien por razones que vician la voluntad de las personas que intervengan en su emisión, o bien por la inobservancia de las formalidades que exijan las normas electorales para el acto de que se trate.

II A TECEDE TES

Las nulidades en materia electoral no es un tema nuevo en nuestro sistema federal electoral, ya que han estado presentes a lo largo de su historia. Del análisis y estudio de la evolución y contenidos de los diversos ordenamientos electorales que rigieron y de los que ahora rigen las elecciones federales, se extrae que la evolución normativa de esta institución ha transitado por distintas etapas, que al tomar como referente las reformas legislativas de mayor trascendencia, podrían clasificarse en cinco épocas claramente definidas, que abarcan desde el año 1821 hasta nuestros días.²

La primera época corresponde a los años 1821 a 1856. En esta época, la regulación de la nulidad era muy pobre, porque en las leyes que regulaban las elecciones sólo se hacía referencia tangencial a la invalidez de los comicios, no existía un capítulo específico y se preveían exclusivamente algunos supuestos de hecho como causales de nulidad. En 1843, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana se estableció en el artículo 168 que: “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1) Falta de cualidades constitucionales en el electo. 2) Intervención o violencia de la fuerza

² En la clasificación de las cinco épocas se señala como último año de cada una de ellas el previo al que se expidió una nueva ley. Ejemplo: Primera Época 1821-1856, toda vez que en 1857 se expidió una nueva ley.

armada en las elecciones. 3) Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4) Error o fraude en la computación de los votos”.

La segunda época corre de los años 1857 hasta 1945, y está determinada por las siguientes legislaciones: Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Esta época se caracteriza entonces por regular, en los capítulos IV, V, VII y IX, respectivamente, en las leyes, la enumeración de causas de nulidad de las elecciones, que podían ser reclamadas por todo ciudadano mexicano.

A partir de la Ley Electoral de 1911 se estableció la condición de residencia o empadronamiento del ciudadano en el distrito, estado o territorio, según la elección que reclamara.

Es pertinente recordar que se establecía la posibilidad de anular las elecciones de presidente de la República, presidente de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, diputados y senadores.

La tercera época comprende los años 1946 a 1976, y se integra con las siguientes legislaciones: Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y Ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973.

Esta época se diferencia de la anterior por contener una sistematización de causales de nulidad de votación recibida en casilla y causas de nulidad de una elección, incluso en la Ley Electoral Federal de 1946 se incluyó en el artículo 119 la enumeración de causas por las cuales el voto de un elector sería nulo.

Otra característica de esta época radicó en establecer que, además de los ciudadanos avecindados o empadronados, por primera vez los partidos políticos y sus candidatos podían reclamar la nulidad del voto, en el caso de la ley de 1946, o la nulidad de la votación recibida en casilla o la nulidad de una elección. En esta época es pertinente men-

cionar que en la Ley Electoral Federal de 1973 se contempla por última vez la posibilidad de anular la elección presidencial.

La cuarta época comienza en el año 1977 y termina con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994. Esta época se integra con las siguientes legislaciones: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990 y las reformas a éste que tuvieron lugar en 1993-1994.

Lo trascendental de esta fase evolutiva de las leyes electorales, en la materia de nulidades, radica en que se legitima sólo a los partidos políticos para reclamar las causas de nulidad, las cuales deberían ser planteadas a través de un recurso específico; se otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar la calificación de las elecciones, y el establecimiento de tribunales electorales para el conocimiento y resolución de las causas de nulidad que se hicieran valer.

En 1977, con la reforma al artículo 60 constitucional, se configuró el recurso de reclamación en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se dotó de competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, como tribunal de derecho y no como órgano político electoral, conocería de las reclamaciones que formularan los partidos políticos en contra de las resoluciones que adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Así, por disposición constitucional, si la Suprema Corte consideraba que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, lo haría del conocimiento de dicha cámara para que emitiera una nueva resolución. El fallo respectivo tenía el carácter de definitivo e inatacable. El medio de impugnación que procedía para hacer valer las causas de nulidad era el recurso de queja, del cual conocía y resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En 1987, con el Código Federal Electoral, una vez derogadas las bases estructurales del recurso de reclamación, se instituyó el primer Tribunal Electoral, el cual se conoció como Tribunal de lo Contencio-

so Electoral, que era un organismo autónomo administrativo. Éste conocía de los recursos de queja interpuestos por los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad, y sus resoluciones sólo podían ser modificadas por el colegio electoral de cada cámara.

Con las reformas constitucionales de 1990 y la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo año, se creó un Tribunal Federal Electoral, que a diferencia del anterior era un órgano jurisdiccional autónomo. Éste conocía de los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos por los que se hacían valer causas de nulidad, y sus resoluciones, reunidos ciertos requisitos, podían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Cabe hacer notar que en esta legislación electoral se dio de nueva cuenta facultad de intervención a los candidatos, pero únicamente como coadyuvantes.

Con las reformas constitucionales y legales de 1993-1994, el Tribunal Federal Electoral se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. A partir de esta fecha, este órgano conocería del recurso de inconformidad que interpusieran los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad, sin que sus resoluciones fueran revisadas o modificadas por los colegios electorales de la Cámara de Diputados o Senadores. Con lo anterior se modificó el sistema de calificación, le correspondió entonces al Tribunal Federal Electoral la calificación jurisdiccional de la elección de diputados y senadores, y sólo se reservó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación de la elección de presidente de la República.

Otra característica de esta época la constituye el hecho de que las causas de nulidad, a partir del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se dividieron en nulidad de la votación recibida en casilla, nulidad de elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal y nulidad de la elección de senador en una entidad federativa; 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.

La quinta época comienza con las reformas constitucionales y legales de 1996, por las cuales se constituyó al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. La principal característica de esta época radica en la exclusiva competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 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.

El Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial guarda, hasta la actualidad, la misma estructura. Se integra con siete magistrados electorales que conforman la Sala Superior y quince magistrados que integran cinco salas regionales, distribuidas en sendas circunscripciones plurinominales en el territorio nacional, órganos jurisdiccionales que por su competencia pueden declarar la nulidad de los comicios, de ser el caso.

III SISTEMA DE NULIDADES EN LA ACTUALIDAD

Actualmente existen diversas causas que pueden dar lugar a la nulidad de la votación y de las elecciones. Algunas legislaciones las enumeran de manera expresa, con supuestos específicos y genéricos. En estos últimos, la autoridad que analice la validez de la elección valora las irregularidades demostradas para determinar si son aptas para generar la nulidad del acto o resolución cuestionados.

El sistema de nulidad en las elecciones en materia federal se compone por las causales específicas de nulidad, la causal genérica y la abstracta (jurisprudencialmente generada).

La institución de la nulidad es el instrumento de sanción que priva de efectos a la elección, cuando la voluntad de los ciudadanos no es expresada con los elementos mínimos que le den validez o no se respeten las reglas esenciales de los comicios.

En los artículos 39, 41, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé cómo deben ser las elecciones, pues se determina que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo (federal, locales y del D. F.) así como los ayuntamientos municipales ha de realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del voto universal, libre, secreto y directo.

Tanto las cualidades del voto como las que son propias de las elecciones deben, en todo caso, concurrir en los procesos electorales para considerar legitimada la renovación de los cargos públicos; de otro modo no puede operar, constitucionalmente hablando, la renovación de los representantes populares, ni se puede afirmar que hay representación de la soberanía del pueblo válida y legítima.

De las disposiciones constitucionales citadas, se desprenden como elementos fundamentales o requisitos sustanciales de una elección democrática los siguientes: **elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo;** predominio del principio de **equidad** en el **financiamiento público** de los partidos políticos y sus campañas electorales, lo mismo que **en el acceso a los medios de comunicación social; organización de las elecciones** a través de un organismo público y autónomo; **preponderancia de los principios rectores** de todo proceso electoral: **la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad**, así como el **control** de la **constitucionalidad y legalidad** de los actos y resoluciones electorales.

La falta de estas condiciones necesarias para la validez de la elección puede dar lugar a:

- a) La nulidad de la votación recibida en casilla;
- b) La nulidad de una elección, por alguna de las causas tipificadas expresamente en la ley, y
- c) La nulidad de una elección por la ausencia de los principios o elementos esenciales (causa abstracta).

Para resolver sobre la pretensión de nulidad de la elección se debe verificar el surtimiento de las siguientes características:

C

a) Irregularidad grave

El sistema de nulidades de los actos electorales exige que la conducta que constituye la irregularidad sea de tal magnitud que afecte en grado preponderante la preparación, el desarrollo o los resultados de la elección. No cualquier irregularidad puede invalidar los comicios. Las faltas intrascendentes no se califican como graves ni pueden ser determinantes para privar de efectos a la elección.

b) Lesión determinante

Es aquella que tiene la posibilidad racional de causar o producir una alteración decisiva, significativa, en el desarrollo o en el resultado del proceso electoral (ventaja indebida, obstruya una fase del proceso o cambio de ganador en los comicios).

c) Afectación sustancial

La irregularidad debe incidir en aspectos sustanciales, no accesorios ni secundarios de las etapas del proceso.

d) Trastocar el bien jurídico tutelado

La conducta debe producir un daño material o real al bien jurídico; no se atienden, para efectos de la nulidad, conductas de mero riesgo o peligro, debido a que la afectación debe ser de resultado, que vulnere alguno o algunos de los elementos indispensables de una elección.

e) Observancia de distintos principios jurídicos

Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Este principio de derecho, aplicable en términos de los artículos 2o., párrafo 1, de la LGSMIME y 3o., párrafo 2, del Cofipe, implica que lo útil no debe ser viciado por lo inútil y tiene estas características:

- I. La nulidad en materia electoral sólo opera cuando se acredita fehacientemente la irregularidad, su gravedad y su carácter determinante.
- II. La causa de nulidad no puede extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en la cual se produjo, para NODAÑAR DERECHOS DE TERCEROS.

Principio conforme al cual: *Nadie puede prevalerse de su propio dolo.* La Sala Superior ha considerado que estimar lo contrario llevaría a que cualquier irregularidad diera lugar a la nulidad y haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa de votar y elegir a sus gobernantes, la participación efectiva en los asuntos políticos, la integración de la representación nacional y el acceso a los cargos públicos.

Este principio general del derecho ha sido acogido en el artículo 74 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al disponer que los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado; por lo cual, se trata de una norma jurídica de plena vigencia que condiciona la impugnabilidad de las elecciones y la declaración de nulidad.

f) Convalidación de las irregularidades

No hay convalidación de las irregularidades, porque escapa a la voluntad de las partes acoger, aceptar o consentir una conculcación a los principios rectores de la elección. Sólo podría convalidarse o estimarse superada una irregularidad por mandamiento de la ley.

No existe disposición expresa que regule la convalidación de las nulidades de la elección; sin embargo, se producen efectos semejantes a esta, cuando por disposición de la ley no es factible declarar la existencia de una irregularidad, ni invalidar (por sus efectos) una elección. Esto ocurre cuando una elección no es recurrida oportunamente, supuesto en el cual la ley declara que los resultados de la elección deben considerarse firmes y definitivo, por ende, incuestionables, y deben generar todas sus consecuencias, salvo que exista una revisión oficiosa de

la elección. También se generan efectos semejantes cuando resulta materialmente imposible reparar los efectos dañinos de la irregularidad antes de que los funcionarios electos tomen posesión de sus cargos.

g) La nulidad requiere ser declarada, no opera de pleno derecho

La declaración de invalidez de una elección (no de los votos) siempre debe ser declarada por el órgano o la autoridad facultada por la ley para ese efecto. La autoridad administrativa puede hacerlo cuando realiza la calificación de la elección y los tribunales electorales al resolver la impugnación respectiva.

h) Plena comprobación

La justificación de la irregularidad o irregularidades debe ser inobjetable. Lo anterior, porque sólo de este modo puede sostenerse que determinado hecho se produjo y se afectó al proceso electoral o a su resultado, presupuesto indispensable para declarar la nulidad de la elección.

i) No reparadas durante el proceso electoral

Si la irregularidad es reparada y corregidos o salvados sus efectos perniciosos, entonces no puede provocar la invalidez de la elección. Sólo cuando subsiste la irregularidad o sus efectos se trasladan a las etapas subsecuentes del proceso electoral éstos deben ser ponderados para establecer la afectación a las condiciones indispensables de validez de la elección.

Las exigencias anteriores operan para todas las nulidades de las elecciones o de las votaciones en casilla, sólo que en esta última existen supuestos en los cuales el legislador determinó que ciertos elementos deben presumirse, como por ejemplo la calidad de determinante de la irregularidad.

C

En el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se señala que la votación emitida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;
- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.

C

Esta causa de invalidez se aplica tanto para la votación en casilla como para la nulidad de la elección. La primera hipótesis se encuentra

expresada en el artículo 75, inciso k), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la cual se establece que la nulidad de la votación se produce en el supuesto de:

- k) Existir **irregularidades graves**, plenamente **acreditadas** y **no reparables** durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, **pongan en duda la certeza de la votación** y **sean determinantes** para el resultado de la misma.

En tratándose de la nulidad de la elección, en el artículo 78 de la misma Ley se regula que:

Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada **violaciones sustanciales** en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren **plenamente acreditadas** y se demuestre que las mismas fueron **determinantes para el resultado de la elección**, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Esta causa de nulidad genérica participa de las características de las causas específicas de nulidad, pero debe sustentarse en circunstancias de hecho distintas de los supuestos previstos en éstas; esto es, se descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis de alguna o algunas de las causas de nulidad específicas.

En esta causal se deben demostrar los siguientes elementos:

- a) Existan irregularidades graves o violaciones sustanciales plenamente acreditadas.
- b) No sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo.
- c) Pongan en duda la certeza de la votación.

- d) La irregularidad debe ser determinante para el resultado de la votación.
- e) No deben ser imputables al promovente o sus candidatos.

Irregularidad: cualquier acto, hecho u omisión que ocurra durante la jornada electoral que contravenga las disposiciones electorales y que no encuadren en alguna de las hipótesis de nulidad específicas.

Grave: una irregularidad será grave cuando contravenga cualquiera de los principios rectores de la función electoral, particularmente el de certeza.

Para **determinar la gravedad** se valoran:

- ♦ Las consecuencias jurídicas, o
- ♦ Las repercusiones en el resultado de la votación.

Plenamente acreditada: Demostrar fehacientemente la existencia de la violación, que no exista duda sobre la veracidad de los hechos constitutivos de la irregularidad.

Irreparable. Una irregularidad es **irreparable** cuando no sea posible su enmienda, corrección o remedio durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo. Las irregularidades no reparables son aquellas que no fueron subsanadas en su oportunidad y que hayan trascendido al resultado de la votación.

Afecten la certeza. Se requiere que las irregularidades, de manera evidente, **pongan en duda la certeza de la votación**, es decir, debe colmarse esta condición de notoriedad, o sea, que de manera clara se tenga temor fundado de que los resultados de la votación no corresponden a la realidad; que exista incertidumbre y desconfianza sobre ese resultado.

C

Es la causa de invalidez de la elección que proviene de la inobservancia de los requisitos fundamentales constitucionales que deben

reunir los comicios, y como la verificación primaria del cumplimiento de tales elementos corresponde a la autoridad administrativa, cuando realiza la calificación de la elección y es atribución de estas autoridades declarar en un primer momento la nulidad de la elección si advierten que no se cumplen o se afectan de modo preponderante tales principios.

Para hacer valer la nulidad por la causal abstracta es necesario que exista previamente la determinación de validez de la elección; no puede cuestionarse si no existe la determinación que califique como válidos a los comicios.

1. La causa abstracta no se encuentra regulada expresamente en la ley, como ocurre con las denominadas causas específicas y genéricas.

2. Se denomina abstracta porque se obtiene de la abstracción de los principios constitucionales, conforme a los cuales se establece cómo debe ser una elección.

Elección: debe ser X. → (CPEUM)	Valoración de la elección: → No es X	Conclusión: "No X", no es → elección	Consecuencia: declaración nulidad de X que no es elección
--	---	---	---

Lo que no puede ser considerado como una elección, de acuerdo con los requisitos de la Constitución, no puede servir de base para renovar válidamente los poderes públicos.

3. Como presupone la previa calificación de la elección, se estima que esta causa de nulidad no puede plantearse desde un principio; sólo se hace valer por vía de excepción, cuando se impugna la declaración de validez.

4. La causa abstracta puede derivar de hechos y circunstancias que conculquen los principios constitucionales de la elección, producidos antes, durante o después de la jornada electoral.

5. No escapa a las exigencias básicas para declarar la nulidad de una elección (irregularidad grave, determinante, plenamente demostrada, que pueda ser reparada en los plazos legalmente previstos o antes de la toma de posesión de los cargos, que se respeten los principios de impugnabilidad de la elección: la oportunidad, “la conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, “nadie puede prevalerse de su propio dolo”, respecto de resultados o declaración realmente impugnados, etcétera).

6. Admite cualquier medio de prueba, siempre que sen pertinentes y aptos para evidenciar las afirmaciones y salvar los distintos grados de dificultad de demostración de los hechos. Como los actos “ilícitos” son, por regla general, refractarios a las pruebas “directas”, son las pruebas “indirectas” las que principalmente se utilizan para verificar las irregularidades.

Si nos encontramos frente a una situación en la cual se requiere anular la elección, debemos tomar muy en cuenta las pruebas o los indicios que nos presenten las partes.

Las “pruebas” son los medios o elementos aportados al juicio por las partes para verificar sus afirmaciones, y al juzgador corresponde determinar su valor probatorio. “Indicios” proviene del latín *indiciu*, y significa signo aparente y probable de que existe alguna cosa, y a su vez es sinónimo de seña, muestra o indicación. El doctor Edison Locard, destacado teórico penalista, señalaba lo siguiente: “Los indicios son testigos mudos que no mienten”.

En materia electoral resulta muy importante y delicado el tema de la valoración a base de indicios. Quien demanda tiene la obligación de presentar el material probatorio necesario para justificar sus afirmaciones, pero muchas veces las pruebas que se ofrecen no son suficientes, pues representan sólo indicios de hechos que, sin duda, ayudan a dilucidar las cuestiones que conforman la litis, pero que por sí solos no son suficientes para demostrar, en un alto grado probable al menos, la veracidad de las aseveraciones aducidas como causa de nulidad. Aquí es cuando entra en escena la valoración de las pruebas con base en los indicios.

7. La valoración de las irregularidades demostradas debe hacerse de manera conjunta, a efecto de conocer la afectación a los principios constitucionales.

8. Cuando se analiza una causa de nulidad abstracta por el tribunal, se aplican también las limitaciones legales que rigen a los procesos jurisdiccionales (no se pueden introducir hechos por el tribunal, no se realizan pesquisas, no se analizan resultados no controvertidos, etcétera).

Al seguir con estas directrices, el tribunal ha anulado dos elecciones de gobernadores: la de Tabasco en el 2000 y la de Colima en el 2003 (entre otras de diputados e integrantes de los ayuntamientos municipales) por estimar que no se cumplieron las condiciones necesarias, ante la existencia de irregularidades generales que impidieron una elección equitativa. Estas anulaciones obligaron a la realización de nuevas elecciones.

El criterio jurídico del tribunal (fijado por mayoría con voto disidente de dos magistrados) se recogió en la jurisprudencia S3ELJ 23/2004, cuyo texto es:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténti-

cas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. — Partido de la Revolución Democrática. — 29 de diciembre de 2000. — Mayoría de cuatro votos. — Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. — El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004. — Coalición Alianza Ciudadana. — 28 de junio de 2004. — Mayoría de cinco votos en el criterio. — Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004. — Partido Acción Nacional. — 28 de junio de 2004. — Mayoría de cinco votos en el criterio. — Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Esta causa de nulidad ha recibido un sinnúmero de críticas, a favor y en contra. Los propios partidos políticos han adoptado una postura a favor o de rechazo, según del lado en que se encuentren en una elección, ya que si resultan ganadores en unos comicios no ven con buenos ojos que un tribunal pueda, sobre la base de estas consideraciones, anular la elección; pero si son los perdedores, no dudan de la legalidad de esta causa de nulidad, y acuden frecuentemente a cuestionar la validez de los comicios aduciendo la causal abstracta.

Como quiera que sea, es bien cierto lo cuestionable de este criterio jurídico, incluso hasta cierto punto justificable el escozor que genera no sólo en los entes jurídicos, los partidos y los candidatos, sino incluso en los ciudadanos comunes. Difícilmente se acepta que, por los actos de unos cuantos que no respetan las normas, que actúan en contra de la ley, se vean afectados e invalidados los sufragios de la mayoría de los ciudadanos que acudieron a sufragar y respetaron las reglas del juego.

Si a esto se suma el hecho de que, como se precisó, las irregularidades constituyen hechos ilícitos y, por lo mismo, generalmente refractarios a la prueba directa, entonces la justificación de los elementos de la causa de nulidad se sustenta en pruebas indiciarias, cuyos alcances demostrativos son, por decir lo menos, opinables, mucho más cuando se tienen que evidenciar elementos como la calidad “determinante” de las irregularidades, concepto que de por sí es valorativo, entonces es más cuestionable la decisión concerniente a la declaración de la invalidez de la elección.

Pareciera que al proceder de esta manera se sacrifican los votos de la mayoría de los ciudadanos, que no se respeta la voluntad del electorado y que unos cuantos ciudadanos (pocos, muy pocos, los integrantes de un tribunal) deciden sobre lo que una mayoría eligió.

Estimo que, como la nulidad en materia electoral es la sanción más grave que existe para sancionar los actos o resoluciones cuando no se ajustan a la ley, equiparable incluso, guardadas las debidas proporciones, con la pena capital en la materia penal, debe decretarse sólo cuando están debidamente demostradas las irregularidades, se han ponderado los efectos perjudiciales y se advierte que se afecta la certeza de la elección; de otro modo, considero ha de hacerse prevalecer la voluntad mayoritaria y proteger, en su verdadera dimensión, los sufragios de los ciudadanos.

I A D D E A U T A L A R E O R A

Todo lo que se ha explicado opera hasta este momento; pero la causal abstracta y gran parte del sistema electoral nacional están siendo objeto de una reforma legislativa importante.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso presentó, el 30 de agosto de 2007, un proyecto de reforma electoral que modifica diversas bases constitucionales de las elecciones, el cual fue aprobado en primera lectura el 11 de septiembre por las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, así como Radio y Televisión en el Senado.

Entre sus principales objetivos destacan, por ejemplo: reducir los costos de la democracia mexicana, que incluye sus instituciones y órganos electorales, así como los de sus elecciones; en el artículo 116 constitucional se propone adicionar un inciso correlativo a las facultades que en el artículo 41 (también en vías de reformarse) se otorga al IFE, para convenir con las autoridades locales competentes, para que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de los procesos electorales estatales o municipales; atribución que podría ejercerse también respecto de los procesos electorales de orden local en el Distrito Federal, de conformidad con lo señalado, en lo conducente, en los artículos 122 y 116 constitucionales.

En cuanto al tema de las nulidades, las salas Superior y regionales del TEPJF **sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales**

que expresamente se establezcan en las leyes, lo cual deja sin efecto la causal abstracta (esto en la iniciativa y según lo que se ha podido conocer de esos trabajos legislativos). Hasta el momento, las propuestas para anular una elección (que serán desahogadas cuando se analicen las leyes secundarias) se generarían por: la falta de instalación de 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 o por la inelegibilidad del candidato triunfador.

El Congreso de la Unión y cada Congreso local tendrá que establecer en su respectiva ley electoral, de conformidad con lo señalado en la actual propuesta de reforma, las causas específicas de nulidad de la votación, así como de la elección y, con base en ello, especificar que los tribunales electorales sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente instituyan las leyes.

CO CLUSI

Para finalizar mi ponencia, debo decir que es necesaria una reforma electoral que garantice información precisa e imparcial en materia electoral; que regule 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.

Nuestra realidad política requiere claridad en la ley, para fijar en qué casos sí se debería declarar la invalidez de una elección presidencial; por ejemplo, cuando se advierta un desaseo general en la elección. Pero para ello es necesario que nos den a los juzgadores electorales, elementos objetivos para poder calificar el desaseo. No nada más porque lo consideren los actores o los afectados, sino que haya medios legales claros para medir esos supuestos de invalidez.

Asimismo, sería deseable que la reforma electoral en México considerara algunos otros aspectos que actualmente ya regulan algunas legislaciones electorales estatales, tales como las que a continuación se enuncian:

En el Estado de México:

- Son causas de nulidad de la elección cuando en la etapa de preparación de la elección o de la jornada electoral se cometan por el partido político o coalición que obtenga la constancia de mayoría, cualesquiera de los siguientes hechos:
- Cuando se excedan los topes para gastos de campaña establecidos por el Código local (artículo 299, fracción IV, inciso c)).
- Cuando se utilicen recursos públicos o se destinen programas sociales de cualquier nivel de gobierno para favorecer a determinado partido político y sus candidatos (artículo 299, fracción IV, inciso d)).

En el Distrito Federal:

- Cuando el partido político o coalición con mayoría de los votos sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda... En este caso, el candidato o candidatos y el partido político o coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva (artículo 219, inciso f)).

En conclusión, lo ideal no es sacrificar los votos de la mayoría de los ciudadanos por el simple hecho de existir irregularidades que constituyan hechos ilícitos en una elección. Difícilmente debe aceptarse que por los actos de unas cuantas personas que actúan en contra de lo que señala la ley se vean afectados e invalidados los votos de la mayoría de los ciudadanos que sí acudieron a sufragar, y respetaron las reglas del juego.

Ciertamente, la nulidad en materia electoral es la pena máxima que existe para castigar los actos o resoluciones que no están conforme a derecho, lo cual es equiparable a la pena de muerte en la materia penal, y aquélla sólo debe decretarse cuando, al ponderarse los efectos negativos y se advierta el daño en la certeza en dicha elección, no exista otra alternativa posible.

Insisto: lo ideal es hacer prevalecer siempre la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y proteger, en medida de lo posible, los sufra-

gios. Se debe castigar a los infractores, llámense partidos políticos, coaliciones, actores políticos en particular, ciudadanos infractores en lo individual incluso, pero no a la ciudadanía en general.

Un ejemplo de las sanciones que pueden imponerse a los partidos políticos es, cuando aquel partido que resulta ganador en la contienda, pero que en el proceso ejecutó actos que se traducen en infracciones graves y determinantes para el resultado de la elección o cuando se rebasa el tope de gastos de campaña, entre otros supuestos, casos en los cuales considero no se le debe otorgar la constancia de mayoría respectiva y, de ser el caso, si la falta repercute de manera sustancial en los principios rectores de las elecciones y configura un supuesto de invalidez de la elección, de acuerdo con las reglas normativas vigentes, entonces la sanción a ese partido o candidato podría ser en el sentido de perder el derecho a participar en los comicios que debieran celebrarse extraordinariamente, a consecuencia de la nulidad declarada, o bien, si las irregularidades inciden en elecciones específicas, como las realizadas por el principio de representación proporcional, podría tal vez generar la pérdida de las asignaciones que en principio pudieran corresponderle al infractor, o incluso, si los hechos irregulares pueden ser plenamente identificados y atribuidos directamente a alguno de los actores del proceso electoral, quizá sería factible invalidar los votos que ese participante hubiera obtenido en el particular lugar, casilla o elección, y reconocer la validez de los votos que obtienen los demás contendientes, quienes ajustan su conducta a las normas electorales correspondientes. De esta manera se conservarían y se salvaguardan los sufragios que no estén afectados por anomalía alguna, y se evitaría el perjuicio a terceros; además, se haría prevalecer el principio de que lo inútil no puede viciar a lo útil.

Asimismo, es factible proponer la pena de cárcel a aquellas personas que en lo individual o de manera colectiva incurran en las faltas que son sancionadas por las leyes, sin que por ello se afecte necesariamente la votación o los sufragios de los ciudadanos. De esta manera, lo que se busca es privilegiar los votos de los ciudadanos, fomentar una cultura política-ciudadana, y evitar que se cometan este tipo de actos, que atentan contra las instituciones y de la propia democracia de México.

SISTEMA DE NULIDADES DE LAS ELECCIONES

*Yussif Dionel Heredia Fritz**

Resolución relativa al expediente SUP-REC-027/2003; **actor:** Partido Acción Nacional; **autoridad responsable:** Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la segunda circunscripción plurinominal con sede en Monterrey, Nuevo León; **tercero interesado:** Partido Revolucionario Institucional; **magistrado ponente:** José de Jesús Orozco Henríquez; cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“En términos generales, cabe decir que en el régimen electoral mexicano las causales se pueden clasificar en:

a) Causales de nulidad de votación y causales de nulidad de elección. La nulidad de una votación implica invalidar todos los votos emitidos en una determinada casilla, mientras que la nulidad de una elección equivale a dejar sin validez jurídica los resultados electorales, esto es, todos los votos emitidos en el universo de casillas que corresponden, por ejemplo, a un municipio, distrito o entidad federativa, según se trate, respectivamente, de la elección de un ayuntamiento, un diputado, o bien, un senador o gobernador, así como revocar el otorgamiento de las constancias correspondientes a los presuntos candidatos ganadores;

b) Causales específicas y causales genéricas. Las causales “específicas” son las que tienen como supuesto normativo a una conducta irregular específica y taxativamente descrita, mientras

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.

que las denominadas causales “genéricas” que tienen como supuesto normativo a cualquier conducta irregular que reúna las calidades de gravedad y generalización que en los preceptos se establece, y

c) Causales expresas y causal abstracta. Expresas que serían aquellas cuyo supuesto normativo que las actualiza está literalmente previsto en la ley, y abstractas cuando su supuesto normativo no está escrito en la ley por imprevisión del legislador, pero puede obtenerse de los principios generales del derecho electoral.

Ahora bien, en el derecho electoral federal:

1) Son causales expresas, de nulidad de votación, y específicas, las previstas en el artículo 75, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2) Es causal expresa, de nulidad de votación, y genérica, la prevista en el artículo 75, inciso k), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

3) Son causales expresas, de nulidad de elección, y específicas, las previstas en los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

4) Es causal expresa, de nulidad de elección, y genérica, la prevista en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

5) Es causa abstracta, de nulidad de elección, cualquier irregularidad no incluida en alguna de las anteriores causales de nulidad expresas, que sin embargo vulnera algunos de los principios fundamentales de toda elección democrática.

Particularmente por cuanto hace a la denominada causa “abstracta” de nulidad de elección, cabe recordar que la existencia de esta causal adicional a las denominadas causales “expresas”, ha sido reiterada por este Tribunal Electoral Federal, en diversas sentencias recientes relativas al derecho electoral de ciertas entidades federativas, entre otras, la sentencia dictada para resolver los juicios acumulados SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/

2000 (“caso Tabasco”), y la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-120/2001 (“caso Yucatán”).

En la sentencia de los juicios acumulados SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 (“caso Tabasco”), este Tribunal Electoral afirmó lo siguiente:

5.- Toda la argumentación que precede permite concluir que en el sistema legal de nulidades del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco se puede establecer un distingo, en atención a su extensión, de dos órdenes de causales de nulidad. El primero está compuesto por causales específicas, que rigen la nulidad de la votación recibida en casillas, respecto a cualquier tipo de elección, así como la nulidad de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de presidentes municipales y regidores; y el segundo integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de esté marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

De sostener la postura de que la ausencia de causales específicas de nulidad para la elección de gobernador impide declarar su ineficacia independientemente de las irregularidades cometidas en ella que no se puedan remediar con la nulidad de votación recibida en casillas en particular, llevaría a admitir que dicha elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser: a) La actualización de causales de nulidad de la votación recibida en casilla en todas las instaladas en el Estado, salvo en algún número insignificante, donde la victoria no estaría determinada por la voluntad soberana del pueblo,

sino por un pequeñísimo grupo de ciudadanos; b) La falta de instalación de una cantidad enorme de las casillas en dicha entidad federativa, que conducirá a igual situación; c) La declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiese obtenido el triunfo, aun siendo inelegible, o d) La comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el Estado, que atenten claramente contra principio como el de certeza, objetividad, independencia, etcétera.

....

Ahora bien, para conocer cuáles son la irregularidades que podrían constituirse como causal de nulidad de la elección de gobernador, es necesario recurrir a las distintas disposiciones donde se contienen los elementos esenciales e imprescindibles de dicha elección.

En la sentencia del juicio SUP-JRC-120/2001, se afirmó lo siguiente: Todo lo que precede permite concluir, que en el sistema de nulidades del Código Electoral del Estado de Yucatán se puede establecer una distinción de dos órdenes de causas de nulidad de la elección de gobernador. El primero está compuesto por causas específicas, provenientes tanto de la nulidad de votación recibida en el veinte por ciento de las casillas instaladas en el Estado, como de la falta de instalación de casillas en el propio porcentaje. El segundo está integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido puede encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección específica que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

De sostener la postura de que sólo por las señaladas causas específicas se puede invocar la nulidad de la elección de gobernador, se impediría declarar la ineficacia de ésta, aun cuando

acontecieran irregularidades no remediabiles con la nulidad de la votación recibida en casillas, lo que llevaría a aceptar, que la elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser, por ejemplo: a) la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiera obtenido el triunfo, aunque fuera ilegible, b) la comisión generalizada de violaciones substanciales antes y durante la jornada electoral, en todo el estado, que atenten claramente contra principios esenciales de toda elección democrática, etcétera.

...

Para conocer cuáles son las irregularidades que podrían constituirse como causa no específica de nulidad de la elección de gobernador, es necesario recurrir a las distintas disposiciones donde se contienen los principios fundamentales o los elementos esenciales e imprescindibles de dicha elección.

Esto es, en relación con el derecho electoral aplicable en Tabasco y Yucatán, el tribunal afirmó que en adición a las causales expresas de nulidad, existe una denominada “causa abstracta” de nulidad, mediante la cual irregularidades electorales que no pueden ser incluidas en una causal expresa de nulidad, son confrontadas con las reglas y principios constitucionales aplicables las elecciones democráticas, a efecto de determinar si producen en éstos alguna afectación grave y determinante.

Ahora bien, aunque todavía no existe precedente de la Sala Superior de este Tribunal, sobre la aplicabilidad de la llamada causa “abstracta” en el ámbito federal, en opinión de esta Sala Regional, en el derecho electoral federal indudablemente que también existe la denominada “causal abstracta” de nulidad de elección.

En realidad, la causa “abstracta” de nulidad de elección, no es otra cosa sino la posibilidad de aplicar los principios generales del derecho electoral, a aquellos casos en los que se impugne la validez de

elecciones, por haberse actualizado supuestos que no estén previstos o regulados por una disposición legal expresa aplicable al caso, tal y como se dispone en el artículo 14 constitucional, último párrafo, en relación con los artículos 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Y la posibilidad de aplicar directamente los principios electorales fundamentales, existe para este Tribunal desde que en 1996 se otorgó a la jurisdicción electoral federal, competencia para garantizar no sólo la legalidad, sino también la constitucionalidad de los actos electorales, habiendo quedado superada la limitación de sólo poder anular por las causas expresas y limitadas previstas en la ley, para en cambio consolidarse el principio de anulabilidad de todo acto electoral ilegal o inconstitucional.

Aunque claro, en la aplicación de la causa “abstracta” de nulidad, debe tenerse en cuenta una muy importante limitación: La causa “abstracta” de nulidad sólo procede para subsanar las lagunas legales por imprevisión del legislador, que hayan dejado sin sanción de nulidad, a irregularidades graves y determinantes para los comicios. Esto es, las causales expresas de nulidad deben aplicarse siempre en primer término, y sólo respecto de lo que éstas sean omisas por imprevisión del legislador, cabrá aplicar las reglas y principios constitucionales en materia electoral, ya que a este Tribunal Electoral le está vedado desaplicar normas legales para aplicar normas constitucionales, conforme lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La causa “abstracta” de nulidad no deroga, sino sólo complementa en lo que hubiere sido omisa la voluntad legislativa consignada en el régimen de causales expresas de nulidad de votación y elección.

Ahora bien, a cada causal de nulidad de votación y elección, le corresponde su propio y exclusivo alcance, sin que entre ellas se traslapen. Así, las causales genéricas no subsumen a las causales específicas, de la misma manera que la causal abstracta no subsume a las causales expresas.

Para confirmar las diferencias y autonomía entre causales “genéricas” y “específicas”, cabe citar la siguiente jurisprudencia:

NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA.-Las causas específicas de nulidad de votación recibida en una casilla, previstas en los incisos a) al j), del párrafo 1, del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son diferentes a la causa de nulidad que se ha identificado como genérica, establecida en el inciso k) del mismo precepto legal, en virtud de que esta última se integra por elementos distintos a los enunciados en los incisos que preceden. La mencionada causa de nulidad genérica, pese a que guarda identidad con el elemento normativo de eficacia que califica a ciertas causas específicas, como es el que la irregularidad de que se trate sea determinante para el resultado de la votación a fin de que se justifique la anulación de la votación recibida en casilla, es completamente distinta, porque establece que la existencia de la causa de referencia depende de circunstancias diferentes, en esencia, de que se presenten irregularidades graves y que concurren los requisitos restantes, lo que automáticamente descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis para la actualización de alguna o algunas de las causas de nulidad identificadas en los incisos que le preceden; es decir, en algunas de las causas específicas de nulidad, cuyo ámbito material de validez es distinto al de la llamada causa genérica. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 40/2002, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época. Publicada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, página 150).

Las diferencias y autonomía entre causal “abstracta” y causales “expresas”, deriva —como ya se dijo— de que aquella sólo procede aplicarla en ausencia de éstas. Esto es, el alcance de la causal “abs-

tracta” de nulidad de elección, aumentará en la medida en que sea menor el alcance de las causales expresas de nulidad, y viceversa.

Lo anterior debe tenerse muy presente, para poder entender por qué la causa “abstracta” de nulidad tiene en el régimen electoral de los estados de Tabasco y Yucatán, un alcance mayor al que tiene en el régimen electoral federal. Esta diferencia se debe a que las leyes electorales de Tabasco y Yucatán no incluyen en su catálogo de causales expresas a la causal genérica de elección, la cual sí se prevé para el ámbito federal, en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto es, el alcance de la denominada “causa abstracta de nulidad”, como ya se dijo, es tan amplio como las lagunas por imprevisión legislativa que tenga el respectivo régimen electoral.

Como se advierte, para establecer el alcance de la denominada “causa abstracta” de nulidad, se requiere primero establecer el alcance de las causas expresas de nulidad de votación y elección, y particularmente el alcance de la causal genérica de nulidad de elección prevista en el artículo 78 de la Ley Adjetiva electoral. El alcance de la causa “abstracta” de nulidad de elección, y las irregularidades que deberán ser analizadas bajo su óptica, se obtienen por exclusión, eliminando el alcance e irregularidades comprendidas bajo las causas expresas de nulidad.

Entre cada una de las causales expresas de nulidad de votación recibida en casilla, previstas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y entre éstas y las causales expresas de nulidad de elección, establecidas en los artículos 76 al 78 de la misma ley electoral, existen diferencias que bien pueden identificarse a partir del texto mismo de cada una de estas causales. Sin embargo, la diferencia no es tan evidente tratándose de las fronteras o diferencias entre la causal “genérica” de elección prevista en el artículo 78 de la citada ley, y la causal “abstracta” de nulidad de elección aplicable a los comicios federales, por lo que es oportuno hacer las siguientes precisiones:

a) Ambas, las causales “genérica” y “abstracta” de elecciones federales, sancionan irregularidades que vulneran de manera determinante los principios fundamentales o esenciales que la Constitución y la ley federal prevén para las elecciones democráticas.

b) Sin embargo, la causal “genérica” de elección sanciona la comisión de “violaciones sustanciales en la jornada electoral”; mientras que la causal “abstracta” de elección, en cambio, por exclusión sanciona irregularidades no incluidas en la causal “genérica” de elección (las cometidas en la jornada electoral), ni en ninguna otra causal expresa.

Que tanto la causal “genérica” de elección, como la causa “abstracta” de elección, sancionen irregularidades que fracturan o hacen nugatorios los principios fundamentales o esenciales que la Constitución y la ley federal prevén para las elecciones democráticas, puede confirmarse, entre otras, en las tesis relevantes S3EL 041/97 y S3EL 011/2001 que a continuación se citan.

...

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).-Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha

Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. (Tesis relevante S3EL 041/97, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época. Publicada en Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, páginas 101-102; también publicada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 577 y 578)."

Resoluciones de las cuales derivan las jurisprudencias bajo los rubros ***NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA***; y ***NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco)***, transcritas con anterioridad y la resolución emitida en el jui-

cio de revisión constitucional electoral expediente SUJ-JRC-099/2004; **actor:** Partido Acción Nacional; **autoridad responsable:** Tribunal Superior Electoral de Yucatán; **tercero interesado:** Partido Revolucionario Institucional; **magistrado ponente:** Mauro Reyes Zapata.

Ensayo titulado *La Justicia Electoral Mexicana y la anulación de comicios: 1996-2005*, autor Luis Eduardo Medina Torres, a continuación se transcriben las partes conducentes:

“... Las primeras anulaciones el TEPJF las decretó vía la acumulación de casillas viciadas por actualización de las causales específicas de nulidad; mientras que a partir de las anulaciones del ayuntamiento de Ocuituco, Morelos, y de la gubernatura de Tabasco en 2000, el TEPJF ha aplicado tanto las causales específicas como las causales genérica y abstracta.

...

Según la legislación electoral mexicana existen tres posibilidades por las que las autoridades pueden declarar la nulidad de una elección: 1) por la anulación de votos en casillas o por la no instalación de cierto número de ellas, 2) por la inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos y 3) porque la elección no tuvo las garantías necesarias (Orozco, 2003: 548). Las dos primeras posibilidades están contempladas por las causales específicas previstas en los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), mientras que la tercera está prevista en la denominada causal genérica (Art. 78 de la LGSMIME).

...la actualización de la citada “causa genérica de nulidad de elección” exige la cabal satisfacción de los siguientes requisitos:

- a) Que se hayan cometido violaciones sustanciales;
- b) Que tales violaciones sustanciales se hayan cometido en forma generalizada en el distrito o entidad de que se trate;
- c) Que esas violaciones sustanciales se hayan cometido en la jornada electoral;
- d) Que la comisión de tales violaciones sustanciales se encuen-

tre plenamente acreditada; e) Que se demuestre que esas violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, y f) Que las respectivas violaciones sustanciales no sean imputables a los partidos originalmente demandantes o sus candidatos.

Cabe advertir que los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, “en forma generalizada”, “violaciones sustanciales”, “determinantes para el resultado de la elección”), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma, por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma. (Orozco, 2003: 553)

Por su parte, la jurisprudencia del TEPJF ha diferenciado entre las causales específicas y la genérica (ver: sección I); ésta es una causal mediante la que se pueden impugnar conductas que no están tipificadas en las once causales de nulidad de la votación recibida en las casillas que podrían actualizar algunos de los supuestos de los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

El TEPJF también planteó desde el año 2000 la necesidad de incorporar, vía jurisprudencia, otra causal que permita impugnar actos realizados antes de la jornada electoral y durante las campañas: la causal abstracta (ver: sección I). Esta tutela los principios de un régimen democrático; al garantizar éstos, son diversos los actos que pueden ser impugnados y la actualización de la causal no está sujeta únicamente al día de la votación, sino que se extiende a todo el proceso electoral.

...los principios constitucionales tutelados a través de la referida “causa abstracta de nulidad de elección” se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada “causa genérica de nulidad de elección” prevista en el artículo 78 de la ley procesal electoral para las elecciones legislativas federales, en tanto que la eventual conculcación de los invocados principios constitucionales que rigen el proceso electoral equivaldría a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto, haciendo la precisión de que la exigencia de que las violaciones sustanciales sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad no sólo abarca aquellas irregularidades que se cometan exclusivamente en esa etapa sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral. (Orozco, 2003: 557) Como puede notarse, tanto la causal genérica como la abstracta son complementarias y ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipificadas en las causales específicas de nulidad de la votación recibida en las casillas y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales como la equidad, la imparcialidad o la libertad.

Las causales anteriores le han permitido al TEPJF analizar las impugnaciones presentadas tanto desde la legislación como desde la jurisprudencia electoral que ha venido estableciendo el propio órgano jurisdiccional. De ahí, el interés por estudiar las anulaciones desde las causales abstracta y genérica.

...

De la revisión anterior se pueden formular las siguientes consideraciones finales: Primera, las causales que ha utilizado el TEPJF para decretar las anulaciones han variado; en una primera etapa estuvieron relacionadas con causales específicas, en años recientes han sido las causales genérica y abstracta las que se han aplicado en la determinación de anulaciones.

Segunda consideración. En el caso de la causal genérica es pertinente mencionar que su aplicación significó poder sancionar

violaciones que se presentan durante el día de la elección y que no están contempladas en las causales específicas de nulidad.

Tercera consideración. Respecto a la causal abstracta lo que se encontró es una permanente disputa acerca de su existencia. Es claro que para un sector de magistrados, la causal abstracta no tiene razón como interpretación jurisprudencial y, por ende, no debe ser aplicada en la solución de controversias. La posición opuesta estipuló que dicha causal tiene que utilizarse porque es garantía de que las elecciones serán libres y justas.

Cuarta consideración. La disputa por los sentidos de una norma y por la interpretación de la misma es un conflicto de argumentación (Nieto, 2003). Los distintos sentidos e interpretaciones propuestas revelan la orientación que el juzgador pretende incorporar en el orden jurídico y en el estudio del caso por resolver. En el ámbito electoral, el conflicto de argumentación revela una disputa jurídica que tiene consecuencias políticas. La disputa es jurídica porque el asunto tiene que resolverse mediante un litigio, de acuerdo al proceso judicial respectivo y por la autoridad jurisdiccional competente. Tiene consecuencias políticas porque las resoluciones impactan en la conformación de los poderes públicos, especialmente los que son integrados con puestos de elección popular como el Ejecutivo (gubernaturas y ayuntamientos) y el Legislativo (congresos).

Quinta consideración. Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales tuvieron otras consecuencias políticas como fueron la revisión de los resultados electorales, la validación y anulación de los comicios. Así, las determinaciones que tomaron los órganos jurisdiccionales impactaron en los actos y resoluciones de las autoridades electorales, como por ejemplo en las previsiones que tomó el IFE una vez que fueron decretadas las anulaciones de los dos distritos de mayoría relativa en 2003 y por las que tuvo que dejar en reserva dos escaños de representación proporcional que fueron asignados una vez realizadas las elecciones extraordinarias y confirmados los ganadores (IFE, 2003).

Sexta consideración. Respecto al cumplimiento de las sentencias, encontramos que en los cuatro casos fueron acatadas, más no en todos fueron aceptadas; la aceptación y el acatamiento no tienen los mismos contenidos, aunque están vinculadas. Por medio de la aceptación se reconoce y respalda la decisión, mientras que a través del acatamiento se realiza su cumplimiento; esto implica que, eventualmente, una resolución puede ser cumplida mas no aceptada porque no merece reconocimiento y mucho menos respaldo, como sucedió en los casos de Tabasco, Zamora y Torreón. Otra posibilidad es cuando se intenta evadir el cumplimiento de las resoluciones de la autoridad jurisdiccional porque no se acepta ni respalda la determinación tomada y se tiene que aplicar la coerción estatal.

Podemos finalizar señalando que la jurisdicción electoral propicia impactos en el diseño institucional al modificar la integración de los órganos colegiados (en México: poderes legislativos y ayuntamientos) o al anular elecciones. Provoca consecuencias al variar la conformación porque puede cambiar los niveles de representación política al interior de un cuerpo colegiado, también al anular comicios genera consecuencias porque obliga a que se vuelva a consultar a los ciudadanos acerca de sus preferencias electorales. Las determinaciones de la jurisdicción electoral han provocado efectos en las conductas de los candidatos, de los partidos, de las autoridades, de los gobernantes y de los propios ciudadanos; la modificación de los comportamientos de los actores es una de las consecuencias políticas que genera el órgano jurisdiccional de la materia al cumplir con sus funciones. Así, la jurisdicción electoral se convierte en un mecanismo de regulación social que adquiere un matiz político al resolver las impugnaciones presentadas por las partes en conflictos, que pueden ser los partidos, candidatos y los propios ciudadanos.

El libro denominado *Causales de Nulidad Electoral, Doctrina Jurisprudencial, Estudio de las Pruebas*, de la autoría de la Doctora María

Macarita Elizondo Gasperín, el cual contiene entre otros, un análisis individual de las causales de nulidad establecidas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que hace referencia a tesis relevantes y jurisprudencias vinculadas en forma específica a cada causal.

CAUSALES DE NULIDAD

*Juana Inés Castillo Torres**

Los artículos 75 y 76 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se refieren a los diversos casos de nulidad, y que en el Código Electoral de Tabasco se encuentran previstos en los numerales 278 al 281 (ya que carecemos de una ley del sistema de medios de impugnación).

CAUSAL GENÉRICA

C

TE J

Es causa genérica de nulidad de elección cualquier conducta irregular que reúna las cualidades de gravedad y generalización que en los preceptos se establece.

Por lo tanto, las conductas que configuran una causa genérica de nulidad de elección no se encuentran específicas y taxativamente descritas.

La causa “genérica” de elección, al pertenecer al grupo de causas “expresas” de nulidad de votación o elección, garantizan de manera integral que el voto de la ciudadanía se exprese de manera libre e igual, y que los resultados de elección no sean falseados, por lo que sancionan irregularidades que ordinariamente ocurren en la jornada electo-

* Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

ral, y en ciertos casos en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, que es el momento en el que se expresa y se contabiliza el voto.

Excepcionalmente, también podría actualizarse la causa genérica de nulidad de elección, por irregularidades cometidas en los días próximos a la celebración de la jornada electoral, siempre que las violaciones sustanciales puedan tener efectos sobre la expresión libre e igual del sufragio.

Los elementos que configuran la causa genérica de elección son: a) La comisión de violaciones sustanciales; b) que dichas violaciones se hayan cometido en forma generalizada; c) que las violaciones sustanciales se hayan cometido en la jornada electoral, d) que se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, y e) que las violaciones sustanciales no sean imputables al partido impugnante.

CAUSAL ES E CÍ ICA

Son los actos específicos y tácitamente descritos por la ley, realizados por los actores políticos que afectan el sufragio y cuya actualización y declaración de su existencia por el tribunal anula la votación de una o varias casillas.

En los artículos 279 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco (Coipet) y 75 y 76 de la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación:

- a) Instalar la casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado por el Consejo;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete electoral al consejo respectivo, fuera de los plazos previstos por la ley;
- c) Realizar el escrutinio y cómputo, sin causa justificada, en local diferente al determinado por el consejo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recepcionar la votación por personas u organismos distintos al facultado por la ley;

- f) Que exista error o dolo en la computación de los votos, con el propósito de beneficiar a uno de los candidatos o fórmula de candidatos;
- g) Consentir que se sufrague sin la credencial para votar con fotografía o a aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores;
- h) Impedir el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada;
- i) Que se ejerza violencia física o presión sobre el electorado o miembros de la mesa directiva de casilla.

D

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la única instancia encargada de resolver las impugnaciones presentadas por los partidos políticos y coaliciones sobre la elección de presidente de la República. Dicho dictamen es un acto jurídico de carácter administrativo-electoral, en el que la Sala Superior actúa como el órgano constitucional calificador de la elección. Los principios rectores a la función electoral son certeza, legalidad e independencia.

Principio de certeza. El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad exclusiva del TEPJF para sustanciar y resolver conflictos en materia electoral. Se pueden distinguir dos ámbitos de actuación de este órgano supremo: a) de carácter puramente jurisdiccional, y b) de orden administrativo electoral, porque la resolución de los juicios de inconformidad corresponde a la dimensión jurisdiccional, mientras que la elaboración y votación del dictamen de cómputo final, declaración de validez y de presidente electo se inscribe en la dimensión administrativo-electoral. Por ello, el dictamen no se rige por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, sino por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De todo lo antes expuesto concluyo que el sistema electoral recogido en la Carta Magna y en la Ley reconoce a la ciudadanía como el protagonista supremo, que además de ejercer su derecho de votar, acto de mayor importancia en todo proceso electoral, también realiza las trascendentes labores de recibir la votación, de realizar y autenticar el escrutinio y cómputo el mismo día de la jornada electoral; todo esto sin interrumpir la relación de inmediatez entre el momento de la votación y del cómputo, con la intervención directa de quienes presenciaron los actos efectuados y los hechos ocurridos durante toda la jornada electoral. Es por ello que los juzgadores en materia electoral tenemos que validar el voto del ciudadano, porque para eso fuimos designados, y no para anular elecciones.

MESA 8

LA REFORMA A LA JUSTICIA ELECTORAL VISTA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

LA REFORMA A LA JUSTICIA ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DE CONVERGENCIA

*Pedro Jiménez León**

Sin duda alguna que el tema que nos convoca esta tarde es pieza clave para la gobernabilidad y la estabilidad política y social del país. Sin justicia electoral es sólo un mito hablar de democracia, o en nuestro caso de transición democrática, que, por cierto hoy en día está troncada y mutilada en nuestro país por una serie de razones que no profundizaré; sólo lo apunto.

Convergencia considera que es de la mayor relevancia que en México existan instituciones y medios de impugnación que garanticen el acceso a una verdadera justicia electoral, en donde los partidos políticos, los ciudadanos y autoridades electorales sean corresponsables en la renovación del marco institucional en la materia, que garantice lo que queremos los partidos: un sistema electoral más justo, moderno y equitativo, pero que sobre todo asegure lo que quiere la sociedad; elecciones menos costosas, más libres y transparentes.

No debemos olvidar que los partidos políticos, como entidades de interés público, tenemos como fin ulterior promover la participación

* Representante del Partido Convergencia.

del pueblo en la vida democrática, la cual no podemos entender sin un sistema de medios de impugnación que garantice que todo ciudadano, militante o partido político encuentre justicia expedita por cualquier acto de autoridad administrativa o jurisdiccional que estime se violenten sus derechos constitucionales electorales.

En este contexto, si bien es cierto que la reforma electoral de 1996 trajo buenos dividendos, en la actualidad nos ha mostrado fuertes carencias y deficiencias, en las que las autoridades jurisdiccionales electorales han sido rebasadas por no contar con un sistema de medios de impugnación, ni con un sistema sanciones político-electorales que responda a los tiempos y a la profundidad de las problemáticas que se presentan en las diferentes contiendas electorales.

Desde el nacimiento de Convergencia como fuerza política nacional hemos demostrado ser un partido comprometido con la legalidad, y hemos acudido y seguiremos acudiendo a los tribunales para dirimir nuestras controversias, en los casos que estimemos que se esté afectando nuestro interés jurídico, a través del respeto y acatando las resoluciones y sentencias que los tribunales emitan, como siempre lo hemos hecho.

Nuestro compromiso con el Estado de derecho es uno de nuestros compromisos fundamentales que está plasmado en los documentos básicos del partido; pero, ¡jojo!, esto no quiere decir que estamos de acuerdo con el 100% del entramado institucional actual.

Es por ello que en materia de control constitucional nos preocupa la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la contradicción de tesis 2/2000/PL, en donde su resultando cuarto resolvió que entre la Suprema Corte de Justicia y la Sala Superior en relación con el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, cito:

Nunca podrían entrar en contradicción, ya que el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales le está reservado exclusivamente a la Suprema Corte, y el de los actos y resoluciones en esa materia al Tribunal Electoral; esto es, se trata de ámbitos de competencia diversos que por su propia naturaleza se excluyen entre sí.

Aún más: la Corte determinó que la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral deberán abstenerse de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación, respecto a actos o resoluciones de los que tenga conocimiento dicho órgano por la vía de los medios de impugnación.

Lo anterior se traduce en la merma del control constitucional, pues la Suprema Corte, al tomar esta decisión, cancela toda posibilidad desde el punto de vista de la defensa de la Constitución, para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realice cualquier interpretación de la constitucionalidad de normas electorales para efectos de la determinación de la validez o no de su aplicación en el caso concreto de un acto o resolución.

Con dicha restricción los medios de impugnación en materia electoral son, en rigor: “instrumentos procesales de control de la legalidad”. En consecuencia, necesitamos dotar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de facultades suficientes para que realice la interpretación de la constitucionalidad de normas electorales para efectos de la determinación de la validez o no, de su aplicación. Estas facultades deben preverse en el artículo 99 de la Carta Magna.

Asimismo, nos preocupa que en el denominado juicio de revisión constitucional la Sala Superior desestime cualquier violación a la Constitución, tanto directa como indirectamente, con la interpretación del principio de determinancia, que en resumidas cuentas atribuye a este principio sólo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tenga la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del proceso electoral o el resultado final de la elección de que se trate.

Con esta interpretación restrictiva necesariamente escapan del conocimiento de esta Sala Superior un sinnúmero de actos, acuerdos y resoluciones, que entre procesos electorales emiten las autoridades electorales locales, en donde se cometen violaciones constitucionales que no son revisadas por la máxima autoridad jurisdiccional, y deja a los partidos políticos en un completo estado de indefensión, con lo

cual se transgrede el artículo 17 de nuestra carta magna, pues es evidente que no encuentra justicia el justiciable.

En este sentido, es preciso eliminar el criterio de “determinancia” dentro de la procedencia del juicio de revisión constitucional sobre los aspectos cualitativos ya mencionados.

En lo tocante al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es necesario ser sensibles al exceso de demandas primordialmente promovidas por militantes inconformes de los partidos políticos, por lo que se hace necesario reglamentar la acreditación del interés jurídico del promovente y evitar el *per saltum* en su promoción, y privilegiar que estas controversias se diriman en las instancias internas de los partidos políticos. Con esto se evitaría un exceso de demandas, que bien muchas de ellas se podrían dirimir en las propias instancias partidistas y ayudaría a la institucionalización de los partidos, sobre todo los emergentes, y en Convergencia entendemos la institucionalización como el proceso mediante el cual las normas que regulan la vida interna de los partidos sean aprobadas por todos los miembros, compartidas y conocidas, pero sobre todo respetadas por los militantes y dirigentes partidistas.

Lo anterior se traduce en la expedición de una nueva ley procesal y de medios de impugnación que establezca un sistema integral disciplinario, que garantice el acceso a la justicia electoral, en donde se incorporen figuras que den certeza y garanticen el postulado constitucional de elecciones libres, auténticas y especialmente equitativas.

Es necesario contar con causales de nulidad en donde se contemplen incumplimientos a los principios rectores de la función electoral, intervención de servidores públicos en campañas electorales, rebase de tope de gastos de campaña, utilización de programas de gobierno para apoyo de algún candidato, y establecer la obligatoriedad de recuentos parciales o totales de votación frente a situaciones de determinancia para los resultados electorales o márgenes estrechos de votación.

También nos pronunciamos por la necesidad de expedir la Ley de partidos políticos, privilegie el cumplimiento de los principios rectores

de la función electoral y de justicia, y establezca la obligatoriedad de los partidos para cumplir con los principios constitucionales de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

En la perspectiva de Convergencia éstas son sólo algunas de las propuestas más importantes que desde nuestro punto de vista debemos impulsar de manera urgente si queremos fortalecer y apuntalar realmente la justicia electoral en México.

Los invito a que reflexionemos sobre las propuestas señaladas, calibremos su viabilidad y seamos sensibles a las propuestas que realmente se requieren en esta materia. Tengamos grandeza de miras y evitemos prácticas erróneas, que van en demérito de una mejor cultura democrática.

20 AÑOS DE JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO POSICIONAMIENTO

*Luis Antonio González Roldán**

A 20 años de haber emprendido una intensa y dedicada actividad procesal en el ámbito jurisdiccional electoral, de la cual hemos sido testigos y partícipes, podemos decir que ese camino de encuentros y desencuentros ha llegado a un destino común: la construcción de una institución sólida, revestida de certeza y legalidad que garantizan la debida integración de los órganos de representación popular.

La aportación que han brindado las instancias jurisdiccionales en materia electoral al desarrollo y consolidación del país es sin lugar a dudas, invaluable.

La autoridad jurisdiccional electoral es producto de un largo decantamiento histórico; de agudos procesos de reforma que se circunscribieron a las exigencias políticas y sociales de coyunturas concretas y particulares. En este contexto, resulta ineludible hacer un breve recuento del surgimiento y evolución de la justicia electoral en México.

La justicia es, digámoslo claro, una aspiración, un desiderátum, cuyos alcances ha expresado magistralmente la tradición romana. Hoy, más que nunca, podemos comprender y afirmar el sentido del aforismo de Ulpiano según el cual este principio general del derecho consiste en “la constante y perpetua voluntad de darle a cada quien lo que le corresponde”.

* Representante del Partido Nueva Alianza ante el Instituto Federal Electoral.

La historia de la materia jurisdiccional electoral registra tres etapas que comprenden la instrumentación de un sistema contencioso político, un sistema contencioso mixto y uno plenamente jurisdiccional.

El primero de estos períodos comprende los años 1824 a 1987, en él resaltaban las instituciones de la autocalificación y la heterocalificación. Recordemos que en 1977 se interpone, por primera vez, un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

El segundo período inicia en 1987, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Federal Electoral, de carácter temporal, con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, el cual estableció los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional contra las elecciones de los diputados y senadores, aunque con la dificultad de que sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios de las cámaras.

En el año 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, integrado con una Sala Central de carácter permanente y cuatro Salas Regionales de carácter temporal, con la inclusión del recurso de inconformidad y con definitividad de sus resoluciones.

El sistema contencioso electoral mixto jurisdiccional y político rigió las elecciones de diputados y senadores de 1993, y la elección presidencial de 1996.

En 1993 y 1996 respectivamente, se instaura el sistema plenamente jurisdiccional, el cual permanece vigente hasta la fecha. Con él se fortaleció al Tribunal Federal Electoral se le definió constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, se eliminaron los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada, definitiva e irrevocablemente, por la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral.

Finalmente, mediante Decreto de Reformas y Adiciones a diversos preceptos de la Carta Magna, de fecha 21 de agosto de 1996, se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estructurado orgánicamente por una Sala Superior, con la facultad de realizar el

cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de Presidente electo, y cinco Salas Regionales.

Los últimos 20 años de historia certifican el tránsito de un sistema contencioso electoral de carácter político a uno de naturaleza jurisdiccional, lo cual implica un cambio en la cultura política y jurídica que lenta, pero efectivamente, se ha venido consolidando en el sistema jurídico mexicano.

Los logros de la actividad jurisdiccional en materia político electoral son altamente significativos y deben valorarse en todo lo que representan y aportan para el pulso de la vida nacional: allí donde los partidos políticos hemos actuado con la pasión propia e inherente a la contienda electoral; el Tribunal Federal y los Tribunales Estatales se han conducido con la medida, la diligencia, la imparcialidad y la probidad necesarias para generar convicción sobre la legalidad de las resoluciones dictadas en cada medio de impugnación interpuesto por los actores políticos.

Las condiciones y necesidades de nuestra sociedad son cambiantes y hoy la ciudadanía tiene exigencias muy concretas: reducir el costo de la democracia, garantizar la claridad y la transparencia en el manejo de los recursos asignados a las autoridades electorales y el fortalecimiento de las instituciones electorales en su conjunto. En pocas palabras, la ciudadanía exige mayor eficacia y rendimiento con menos recursos.

Nos encontramos así, frente a un debate inaplazable que exige inmediata respuesta, a saber: la reforma electoral, tema éste de la mayor relevancia para el óptimo desarrollo de la vida democrática de nuestro país, y en el que se requiere la cooperación de todos los institutos políticos nacionales. No es una tarea fácil, sobre todo, si se toma en cuenta el ritmo álgido e impaciente que a menudo rige las pasiones políticas. En esta encomienda debe garantizarse el respeto y la preservación de los principios rectores de la materia electoral.

El pasado miércoles 12 de septiembre fue aprobado, en la Cámara de Senadores, el “Dictamen que contiene el Proyecto de Decreto de Re-

formas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma electoral” y debo decir, que en dicho dictamen quedaron pendientes ciertas asignaturas que a continuación expongo.

Quiero resaltar algunos aspectos de este documento que postergan el avance acelerado y el desarrollo de la vida democrática nacional y que se apuntalan, claramente, contra los partidos de reciente creación.

En primer lugar, los porcentajes de asignación del financiamiento público en los rubros de actividades ordinarias, extraordinarias y específicas, así como el derecho de los partidos políticos para el uso de radio y televisión, se insertan con un criterio que favorece a los llamados partidos mayoritarios. Lo anterior lesiona visiblemente un presupuesto ineludible de la democracia moderna, a saber, la equidad, que como principio de equilibrio y contrapeso de las desigualdades existentes entre las fuerzas políticas, persigue la representación razonable y proporcional de todas ellas.

Lo anterior es de suyo inaceptable, toda vez que la pluralidad política refiere la multiplicidad de opciones que discrepan entre sí, por razón de programa y plataforma ideológica. Cada partido político proyecta una visión concreta y particular de la realidad y el acontecer nacionales, respetable y debatible en el escenario de la contienda electoral.

No se puede soslayar el hecho de que la pluralidad supone la representatividad, e implica la diversidad de ideas, creencias y preferencias políticas, y debo decir que sobre esta diferencia se erige el sistema electoral y el sistema jurídico-político en su conjunto.

Debemos ser ciertos, los partidos políticos son la única vía de acceso de los ciudadanos al poder público, y en esa medida representan directamente los intereses y las preocupaciones populares. Por ello no debe desestimarse la importancia que los mismos revisten dentro del marco legal. El sistema político mexicano no puede entenderse sin la existencia de los partidos políticos, quienes son los actores e interlocutores naturales en los debates que atañen a las cuestiones medulares de la vida nacional.

La libertad política es la condición esencial de nuestra democracia, y el diálogo y la negociación son los únicos caminos para lograr

los acuerdos que nos exige la ciudadanía. En este orden de ideas, cada visión y cada tendencia popular, encuentra reflejo en una opción política determinada. La democracia es la voz de la mayoría, pero también implica el respeto y la protección irrestricta de los derechos, las opiniones y las exigencias de las minorías, por ello resulta incomprensible la aspereza con la que este dictamen se refiere a los partidos que aseguran la expresión legítima de nuestro sistema democrático.

Los partidos políticos son entidades de interés público y se desempeñan bajo el más estricto apego a la legalidad que les da origen y sustento. En ellos no hay lugar para caprichos ni para el caos de la sinrazón. Por el contrario, cada instituto político es fiel reflejo de que la diversidad existente en nuestra sociedad, puede ser conducida y encauzada hacia la participación responsable y comprometida de los ciudadanos.

Otro desacierto de este dictamen lo constituyen las omisiones en renglones sustanciales de la materia jurisdiccional electoral. En este rubro resulta esclarecedora la propuesta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es de especial atención que durante el período comprendido entre los años 2000 y 2007, la máxima autoridad jurisdiccional electoral ha recibido un financiamiento público que asciende a 7 mil millones quinientos cincuenta mil pesos. Esto es, la cantidad que en siete años ha recibido esta autoridad jurisdiccional, prácticamente equivale al presupuesto asignado al Instituto Federal Electoral para el presente ejercicio fiscal.

La propuesta de reforma de diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación representa un avance que clarifica las facultades del Órgano Jurisdiccional Federal y delimita su esfera de competencia.

Ese es el objetivo de las modificaciones propuestas al inciso f) del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en que se explicita la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de conocer y resolver sobre los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Asimismo, la adición de las fracciones XV y XVI del artículo precitado, establece la facultad de atracción de la Sala Superior para cono-

cer de aquellos asuntos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, así como la facultad para delegar a la jurisdicción de las Salas Regionales los casos que así determine.

El mismo sentido tiene la adición de la fracción II bis del artículo 195 del mismo ordenamiento, con la cual se amplía la facultad de la Sala Superior para conocer y resolver de los juicios de revisión constitucional.

En materia de responsabilidad de los servidores públicos, la reforma del párrafo cuarto del artículo 209 de la precitada ley establece que el artículo 111 de la Constitución Política Federal únicamente es aplicable a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal.

En diversos preceptos reformados, se establece la facultad de la Sala Superior para expedir los acuerdos generales necesarios con el objeto de establecer una adecuada distribución entre ésta y las Salas Regionales de los asuntos que le compete conocer al Tribunal Electoral.

En este orden de ideas, se circunscriben las reformas propuestas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, tendientes todas ellas a delimitar la competencia de la Sala Superior y las Salas Regionales para conocer y resolver sobre los diversos recursos interpuestos por los partidos políticos.

La reforma a la fracción I del inciso a) del párrafo primero y de los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la precitada ley, hace lo propio con relación al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Las modificaciones a los incisos a) y b) del párrafo primero del artículo 87 acogen este criterio de delimitación de las facultades de la autoridad jurisdiccional con relación al juicio de revisión constitucional.

Finalmente, la reforma del artículo 94 de la multicitada ley, actualiza el criterio expuesto con relación al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Estas son las directrices de la propuesta de reforma presentada por el Tribunal Electoral de la Federación, que constituyen un esfuerzo plausible por establecer claramente la competencia de la autoridad jurisdiccional y delimitar sus facultades.

Esta propuesta es a la vez una proyección de la legalidad como vector de la vida institucional. Digámoslo claramente: la ley no es objeto de negociación alguna y su imperio constriñe a quienes transitamos por el camino de la democracia, en la convicción de que ésta se construye con base en el diálogo, el respeto y la tolerancia.

MESA 9

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

*José Luis Castellanos**

SUMARIO: I. Definición, II. Elementos, III. Principios, IV. Financiamiento a los partidos políticos, V. Fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, VI. Ilícitos atípicos y criterios del Tribunal Electoral, VII. Conclusión.

I DE ICI

A efecto de entrar en materia, me permito tomar como base lo aportado por Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa respecto de la facultad sancionadora del Estado en materia administrativa, para construir la siguiente definición, que de manera general engloba el concepto de procedimiento administrativo sancionador electoral: **es el mecanismo por medio del cual las autoridades administrativas competentes, en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, impone sanciones, de carácter administrativo, a los sujetos previstos en la legislación electoral que incurran en infracciones a las disposiciones contenidas en la ley de la materia.**

La autoridad administrativa investida de la facultad sancionadora en materia electoral, de conformidad con lo señalado en el artículo 270

* Consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Jalisco

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el Instituto Federal Electoral, el cual conocerá de las irregularidades en que incurran los institutos políticos, mediante el procedimiento establecido en el capítulo único, del título quinto del citado ordenamiento.

II ELE E TOS

Ahora bien, los elementos distintivos que atañen al procedimiento administrativo sancionador electoral, y por los cuales participa de la característica de interés público que priva en el régimen integral del derecho electoral mexicano, se encuentran perfectamente definidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el punto “tercero” de considerandos de la resolución del expediente **SUP-RAP-3/2007** y el cual señala medularmente lo siguiente:

- a) En él intervienen únicamente el denunciante, la autoridad administrativa electoral sancionadora y el sujeto denunciado, y una vez iniciado el procedimiento, el denunciante asume el carácter de simple coadyuvante.
- b) El procedimiento inicia con la denuncia ante la autoridad administrativa electoral, de hechos probablemente constitutivos de infracción al Código Electoral federal, la cual puede provenir de cualquier ciudadano, partido político, agrupación política, etcétera, incluso de los propios funcionarios del Instituto Federal Electoral (dispositivo).
- c) El procedimiento es de naturaleza predominantemente inquisitiva.
- d) El objeto inmediato del procedimiento consiste en determinar la existencia de violaciones a las normas del Cofipe, a fin de aplicar las sanciones que correspondan (prohibición de excesos, criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad).
- e) El fin mediato consiste en velar por la eficacia de los principios que rigen la materia electoral, especialmente el de legalidad. (tipicidad y exhaustividad).

III RI CI IOS

Asimismo, la Sala Superior ha establecido los principios jurídicos aplicables a dicho procedimiento en la tesis **S3ELJ 07/2005** cuya voz es: **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”** y de la cual se desprende en esencia lo siguiente:

- a) Al llevar implícito el ejercicio del poder correctivo del Estado (*ius puniendi*) estará limitado por el principio de legalidad electoral, relativo a la actuación de los órganos administrativos electorales en este tipo de procedimientos, el cual se encuentra previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Existe un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones;
- c) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho;
- d) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita, lo que se conoce como principio de tipicidad, con objeto de tutelar los principios constitucionales de certeza y objetividad, y
- e) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta, porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal.

Así, al hablar del derecho administrativo sancionador electoral nos referimos a la tutela de la totalidad de las disposiciones contenidas en las leyes de la materia, lo cual constituye un espectro muy amplio.

Ahora bien, dado el tiempo limitado para esta exposición y en atención al esquema planteado originalmente para el presente tema, estimamos conveniente enfocarnos al procedimiento administrativo sancionador derivado de la fiscalización.

Atendiendo a tal circunstancia, me permitiré invertir el orden de los dos primeros subtemas señalados para el día de hoy, en el entendido de que debemos estudiar primero el financiamiento de los partidos políticos, posteriormente, el procedimiento de fiscalización, del cual se puede desprender el inicio del procedimiento administrativo sancionador, para finalmente abordar el tema de ilícitos atípicos.

I I A C I A I E T O A L O S A R T I D O S P O L Í T I C O S

Una vez señalado lo anterior, me permito abordar el primero de los subtemas señalados en el programa, o sea, el que corresponde al financiamiento de los partidos políticos.

En México, al igual que acontece en otros países, se considera que la función que realizan los institutos políticos es una cuestión de primera necesidad para el sostenimiento de un sistema democrático y, por ende, de orden público; y, atendiendo a tal circunstancia, resulta pertinente el otorgarles, de forma directa, una parte del presupuesto público, a efecto de que lo destinen para la consecución de sus fines.

El trasfondo del porqué se considera necesario que el Estado destine parte de su presupuesto anual al sostenimiento de los partidos políticos obedece, en primer término, a que éstos cuenten con fondos para el desarrollo de su actividad, que se considera de interés público y, en un segundo plano, obedece a la necesidad de minimizar las posibilidades de que el dinero que ingresa a sus arcas constituya un mecanismo de presión que pudiera distorsionar sus fines.

Sin embargo, la sola entrega del financiamiento público y el establecimiento de mecanismos autorizados para adquirir financiamiento privado no pueden constituir, por sí mismos, una medida efectiva para asegurar la certeza del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Así, las fuentes de financiamiento reguladas y los procesos de fiscalización constituyen una unidad indivisible, que permiten al Estado, y a la postre a la sociedad, tener certeza del origen y destino del

financiamiento de los institutos políticos, a efecto de tener un sistema de partidos políticos sano, una renovación de los cargos públicos mediante un sistema electoral apegado a principios y, como fin último, asegurar la auténtica representatividad de quienes acceden a los cargos de elección popular.

ISCALIZACION DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ahora bien, en torno al segundo subtema, el cual corresponde a la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, tomaremos como base la división señalada por Jorge Manjarrez Rivera en su obra *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México* quien la divide en tres etapas: análisis de la información, la justificación y el castigo.

Depende directamente de las facultades de requerir información a los partidos políticos y la obligación de éstos de presentarla.

Al respecto, Alonso Lujambio, en su documento denominado *La fiscalización de los gastos de los partidos políticos en América Latina. Una propuesta para el análisis*, menciona que existen dos tipos de mecanismos de fiscalización a los partidos políticos:

D

- Revisión de la información presentada por los partidos políticos.

I

- Quejas o denuncias.
- Monitoreo.
- Convenios con autoridades.

Asimismo, Lujambio resalta la importancia de las facultades de investigación del órgano fiscalizador, y respecto de las cuales la Sala Superior ha dejado delimitados sus alcances mediante la tesis “S3ELJ 65/2002,” la cual señala que: deben dirigirse *prima facie*, a corroborar los indicios que se desprendan (por leves que sean) de los elementos de prueba aportados por el denunciante.

Si de sus investigaciones primarias se desvirtúa lo denunciado o no se logre tener nuevos indicios, se podrá declarar concluido el asunto.

En cambio, si se fortalece de alguna forma la prueba inicial de ciertos hechos denunciados, y la autoridad estima que existen posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada, ordenará la práctica de las diligencias que estime convenientes hasta agotar la línea de investigación iniciada.

S

Este aspecto se encuentra íntimamente relacionado con la densidad normativa del sistema de fiscalización, así como en las posibilidades reales del órgano fiscalizador de satisfacer las exigencias normativas, en donde los mecanismos de control se vuelven cada día más complejos en su implementación y ejecución, requiriendo para tal efecto un cuerpo técnico altamente especializado.

Por densidad normativa, tal como lo señala Dieter Nohlen en el *Segundo tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, debemos entender: “En los hechos, lo que los órganos electorales deben hacer no es fiscalizar el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, sino el cumplimiento de las normas en relación con el origen y destino de sus recursos”.

En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas electorales encargadas de llevar a cabo los procesos de fiscalización de los partidos políticos depende de las facultades que la propia legislación le otorgue para poder investigar, evaluar y eventualmente sancionar a los partidos políticos por su desacato a la norma.

T

Implica el uso de la facultad sancionadora del organismo electoral, y se refiere a la forma de calificar las irregularidades y determinar las sanciones.

En este orden de ideas, cobra relevancia lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el expediente **SUP-RAP-001/2007**, en el cual se esbozan de manera muy clara y precisa tales circunstancias.

Como marco teórico de partida, la Sala Superior señala que al ser el derecho administrativo sancionador una especie de *ius puniendi* no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en el que se tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta; asimismo, señala que no deben tomarse en cuenta únicamente los hechos y las consecuencias materiales, así como los efectos perjudiciales de las faltas cometidas (condiciones de carácter objetivo), sino que también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva).

Establecido lo anterior, dicha autoridad jurisdiccional señala que la autoridad administrativa electoral, una vez que estime acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de *particularmente grave*, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, para seleccionar y graduar la sanción, la autoridad fiscalizadora debe atender a un conjunto de elementos que se encuen-

tran perfectamente identificados en dicha resolución, siendo éstos los siguientes:

- a) Los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de la falta cometida;
- b) La conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta;
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de ejecución;
- d) La intencionalidad o negligencia del infractor;
- e) La reincidencia en la conducta;
- f) Si es o no sistemática la infracción;
- g) Si existe dolo o falta de cuidado;
- h) Si hay unidad o multiplicidad de irregularidades;
- i) Si el partido o la agrupación política presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos;
- j) Si contraviene disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias;
- k) Si ocultó o no información;
- l) Si con la individualización de la multa no se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político o de la agrupación política, y
- m) La gravedad de la infracción a las obligaciones prescritas en la ley.

Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, según a las circunstancias antes apuntadas.

Asimismo, se debe determinar si se sanciona en forma individualizada cada irregularidad detectada o bien en su conjunto, toda vez que de conformidad con lo señalado por la Sala Superior en la resolución correspondiente al expediente **SUP-RAP-29/2007**, en caso de faltas formales se deberá imponer una sola sanción por todo el conjunto.

I ILÍCITOS ATÍPICOS CRITERIOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

De acuerdo con lo señalado en la obra *Ilícitos atípicos* de Manuel Atienza y Ruiz Manero, aquéllos pueden ser de dos clases: los derivados de la extensión analógica de la ilicitud de ciertas conductas, ya sea que se encuentre prevista en la ley, o a través de la ponderación de principios, y otra, que obedece a una acción permitida *prima facie* por la ley, pero que a la postre constituye una franca afectación o contravención al marco legal; sin embargo, la primera de ellas no es aplicable en el derecho electoral mexicano, por lo que nos referiremos tan sólo a dos de los tipos identificados por los autores en la segunda clasificación y sobre los cuales el Tribunal Electoral se ha pronunciado. Siendo estos los correspondientes al *abuso del derecho* y *fraude a la ley*.

El abuso del derecho implica que el sujeto realiza una acción que constituye el ejercicio de un derecho subjetivo, la cual *prima facie* puede considerarse como legal; sin embargo, sus consecuencias, a la luz del análisis del resto del marco normativo, constituye una trasgresión a la ley.

El fraude a la ley se estructura, en palabras de Héctor Daniel García Figueroa, de la siguiente manera: “una conducta que aparentemente es conforme a una norma (norma de cobertura), pero que produce un resultado contrario a otra u otras normas o al ordenamiento jurídico en su conjunto (norma defraudada)”.

En cuanto a la desviación del poder, su definición es idéntica a la del fraude, con la diferencia de que el agente, es decir, el titular del derecho conferido en la norma por medio del cual se actúa, es un órgano público, y no un particular.

Ahora bien, son múltiples las sentencias emanadas del más alto tribunal de la nación en nuestra materia que han abordado directa o indirectamente el estudio y alcances de la aplicación de la doctrina de los ilícitos atípicos en el derecho electoral mexicano, por lo cual me referiré a aquellas que se pudieran considerar como más significativas,

dada la amplitud del análisis formulado, así como la eventual emisión de criterio de jurisprudencia que concentran lo apuntado en ellas.

Respecto del abuso del derecho, nos referiremos a la sentencia dictada en el expediente **SUP-JDC-055/2002**. Lo versado en dicho juicio corresponde a la negativa del registro de una agrupación política nacional en virtud de que una parte de sus afiliados pertenecían a otra agrupación de igual naturaleza.

A lo cual, la Sala Superior concluyó que fue acertada la negativa del registro de la agrupación política, en razón de que los ciudadanos que fueron identificados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral como miembros de otra agrupación política nacional, ejercieron un derecho subjetivo que les otorga la ley sin mayores limitantes, es decir, ejercitaron *prima facie* un derecho que les es inherente por la sola calidad de ser ciudadanos mexicanos; sin embargo, el ejercicio de ese derecho provocaba una afectación a otros valores tutelados en la norma, como por ejemplo la igualdad respecto de otros ciudadanos, así como la auténtica representatividad que debe tener una agrupación política nacional para que pueda lograr la consecución de sus fines.

Lo anterior derivó en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 60/2002, cuya voz es **“DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SU EJERCICIO NO ADMITE LA AFILIACIÓN SIMULTÁNEA A DOS O MÁS ENTES POLÍTICOS”**.

Respecto al ilícito atípico denominado “fraude a la ley”, el ejemplo más ilustrativo lo encontramos en la resolución relativa al expediente **SUP-RAP-18/2004**, del cual derivó la tesis S3ELJ 15/2005, cuya voz es **“APORTACIONES EN EFECTIVO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU FRACCIONAMIENTO PARA EVADIR EL LÍMITE LEGAL CONSTITUYE FRAUDE A LA LEY”**.

En el ejemplo antes señalado acontece, tal como señala la doctrina, que el candidato de un determinado partido político realiza una conducta que *prima facie* se considera acorde con lo señalado en la ley (norma de cobertura, artículos 1.5, 3.4 y 3.7 del Reglamento para depósitos en efectivo/reglas aportaciones de candidatos para campañas); sin embargo, al analizar el marco legal se observa que existe otra dis-

posición en contra de la cual se atenta (norma defraudada, artículo 1.6. del Reglamento para depósitos en efectivo/depósitos militantes y simpatizantes superiores a 500 días de SM debe ser con cheque a nombre del partido político), se establece que aquélla le reviste un carácter especial o preponderante, y por tal circunstancia la actividad desplegada, aun cuando sea apegada a derecho, no es tolerable o admisible.

Otros ejemplos importantes los encontramos en las resoluciones de los recursos de apelación **SUP-RAP-5/2007**; **SUP-RAP-14/2007** y su acumulado **SUP-RAP-19/2007**; **SUP-RAP-20/2007**; **SUP-RAP-29/2007**, entre otros.

Es importante resaltar que el uso de figuras consideradas como “ilícitos atípicos” dependerá obviamente de la capacidad de análisis del órgano jurisdiccional en tanto éste pueda dilucidar y ponderar más allá del simple acatamiento de la norma el que prevalezcan los fines últimos de la norma, o bien ante la presencia de dos disposiciones contrarias la supremacía de una de ellas, por atender a cuestiones de mayor trascendencia.

Ahora bien, al abordar el tema de ilícitos atípicos pareciera que su aplicación rompe con los principios que, acorde a lo dispuesto por la Sala Superior en la tesis **S3ELJ 07/2005**, revisten al procedimiento administrativo sancionador electoral, toda vez que en ellos se atenta contra el principio de “reserva legal” señalada en la tesis de mérito, al sancionar actuaciones de los partidos políticos que *prima facie* se encuentran permitidas por el marco de la ley.

Para entender cuál es el punto neurálgico donde convergen ambos aspectos y que permite su interacción en forma armónica es necesario realizar algunas apreciaciones.

Una de las principales diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador obedece a la amplitud de los bienes jurídicos que tutelan.

Así, encontramos que en el derecho penal se protegen los bienes jurídicos considerados de mayor entidad y se rige conforme al principio de intervención mínima, por lo que el número de ilícitos que prevé es reducido; asimismo, en la codificación del derecho penal no se esta-

blecen de manera directa obligaciones o prohibiciones generales de los gobernados, sino que se limita a describir conductas específicas de las cuales identifica sus elementos típicos y su correspondiente sanción.

En cambio, en el derecho administrativo el esquema se invierte, toda vez que, en primer término, la ley establece derechos, obligaciones y prohibiciones a los gobernados, tendientes a lograr el desarrollo armónico de las relaciones humanas dentro de la sociedad, y sólo cuando estas disposiciones no son cumplidas por las personas vinculadas establece las sanciones, con lo que se inicia propiamente la actividad del derecho administrativo sancionador.

Atenta a lo anterior, la Sala Superior, en el recurso de apelación **SUP-RAP-117/2003**, analizó lo que se denomina el principio de “tipicidad abierta”, que rige en materia administrativa.

Según a dicho principio, la autoridad jurisdiccional concluye que la forma de establecer ilícitos y penas en el derecho administrativo sancionador en relación con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, referente al establecimiento de leyes exactamente aplicables al caso, es distinta que en el derecho penal, dada la generalidad y enorme cantidad de los bienes jurídicos que se tutelan en la materia administrativa, lo cual explica de la siguiente manera:

1) En primer término, se establece una norma que contiene una obligación o una prohibición. En el caso del derecho administrativo sancionador electoral, dicha disposición se encuentra contenida en el apartado 2 del artículo 269 del Cofipe.

2) Posteriormente se establece un enunciado general en el sentido de que quien incumpla con las disposiciones de la ley de que se trate será sancionado. Con relación al procedimiento administrativo sancionador electoral, tal situación se encuentra prevista en el enunciado general con el cual inicia el apartado 2 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De estos dos puntos se desprenden los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de hacer o no hacer una conducta; por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda, que establece la sanción.

3) El tercer elemento es la sanción correspondiente, que, a diferencia de la materia penal, se establece un catálogo de penas general y reglas para su aplicación, tal como se señala en el artículo 269 del Cofipe, corresponde a la autoridad encargada de imponerlas la facultad discrecional de determinar cuál de éstas es la pertinente y en qué medida.

De lo anterior debemos entender que la tipicidad en materia administrativa no es estricta, en cuanto a que no sólo se regulan acciones específicas susceptibles de ser sancionadas como en la materia penal, sino que se busca un respeto generalizado al marco normativo, en razón de las múltiples implicaciones que conlleva la tutela de ciertos intereses superiores dispersos en toda la legislación.

A manera de conclusión podemos señalar lo siguiente:

1. El maestro García Máynez conceptúa la sanción administrativa como “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y *reprimir las conductas contrarias al mandato legal*”.

De los cuales se podrían desprender otros puntos relevantes en cuanto al tema que nos ocupa, me referiré a su última parte, en la cual dispone que una de las finalidades que se persigue mediante la imposición de dichas sanciones es inhibir las conductas contrarias al mandato legal.

Situación que, de igual manera, priva como un elemento distintivo de la pena en la teoría de la prevención general desarrollada en el derecho penal, que parte de la idea de que el daño social causado con el injusto no puede ser reparado con la imposición de una sanción al infractor, pues éste violenta el estado de derecho de forma inmediata; por ende, sostiene que las faltas deben reprimirse para que en lo futuro, tanto el delincuente como los individuos que conforman la sociedad, no cometan nuevos actos ilícitos que pudieran generalizarse, y con ello trastocar el bienestar social, que constituye la *ultima ratio* del Estado de derecho; es decir, la pena reprime al ilícito, para crear en los individuos la conciencia de que si los cometen, serán sancionados por el Estado.

Así pues, a modo de reflexión debemos considerar si la imposición de las sanciones previstas por la ley son efectivas para inhibir la realización de ciertas conductas, pues no se trata únicamente de imponer una sanción con el mero fin represor.

En los hechos, muchas de las conductas que pueden realizar los institutos políticos que dan pie al inicio del procedimiento administrativo sancionador electoral, aun cuando no sean graves, representan en sí mismas un beneficio desproporcionado con relación a la pena que se le puede imponer, de tal suerte que su realización resulta atractiva, aun con la imposición de una eventual sanción.

2. Es necesario contar con autoridades que puedan ejercer sus funciones de garantes de respeto a la ley con plena autonomía.

3. Más grave que no tener una sanción suficiente para inhibir las conductas es no tener sanciones o normas que permitan exigir el cumplimiento de una obligación. A la luz de la actual reforma constitucional, el reto que se presenta a los órganos legislativos consiste, básicamente, en dotar de eficacia a las normas jurídicas en ella contenidas.

Tenemos así que restringir el financiamiento privado no es una solución en sí, si no se acompaña del fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la autoridad administrativa, de la posibilidad de imponer sanciones suficientes para inhibir la conducta que se pretende restringir y la posibilidad de una ejecución forzosa.

De la misma manera, nada favorece al sistema democrático el conceder a la autoridad administrativa una facultad para ordenar el retiro de campañas publicitarias si no se le dota de mecanismos idóneos para asegurar la ejecución forzosa de sus determinaciones en este plano y sanciones mediante las cuales genere condiciones favorables para el orden legal.

4. La teoría de los “ilícitos atípicos” en el procedimiento administrativo sancionador electoral constituye una necesidad de primer orden, en busca de generar una tutela efectiva de los principios que rigen en la materia y el cumplimiento irrestricto de la totalidad del marco normativo, y en la cual la actividad jurisdiccional constituye una actividad preponderante, tal como lo señala Casiello en su obra antes citada, al señalar:

“... el juicio de la comunidad sobre los “valores e intereses comúnmente aceptados como dignos y respetables” se percibe, fundamentalmente, a través de las decisiones de la jurisprudencia.”

II CO CLUSI

Los aspectos del procedimiento administrativo sancionador electoral son vastos e interesantes. Lo aquí presentado pretende abordar algunos de los puntos más relevantes desde una óptica general; sin embargo, existen otros tantos que merecen un análisis en forma más puntual y pormenorizada, y en la medida en que se avance sobre ellos se podrá establecer un sistema de rendición de cuentas más efectivo que asegure un ejercicio democrático más transparente de los institutos políticos, lo cual constituye un aspecto impostergable en nuestros días, ya que, como lo señala Jacqueline Peschard Mariscal en su obra *La transparencia enfocada al financiamiento de los partidos políticos*: “El reclamo democrático ha ido más allá de elecciones limpias, libres y competidas”.

EFFECTOS DE LA UTILIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL TRABAJO DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL*

*Oswaldo Chacón Rojas***

SUMARIO: I. Idea preliminar. II. La regulación de la precampaña. III. Facultades relevantes. IV. La imparcialidad como elemento preventivo para lograr la equidad en el proceso electoral. V. De las inconsistencias en la ley electoral. VI. De los actos de proselitismo o precampaña. VII. Crónica de dos procedimientos administrativos en Chiapas.

I IDEA RELI I AR

En Chiapas se ha dado paso a la modernidad en muchos sentidos. Uno de ellos, tal vez el más peculiar, tiene que ver con la materia electoral, que gracias a la composición plural del congreso local y a un gobierno surgido por el voto popular en el año 2000 (distinto del partido oficial de aquellos tiempos), se pudo concretar una interesante reforma electoral en el año 2004. En la sociedad chiapaneca surgió la

* Con la reforma constitucional de 29 de noviembre de 2007, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 065, se extinguió la Contraloría de la Legalidad Electoral y se creó la Comisión de Fiscalización Electoral.

** Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral.

preocupación por evitar los desequilibrios perjudiciales para la competencia democrática, con la mirade que Chiapas no permaneciera ajeno a los cambios del devenir político del país, cuya preocupación fue buscar que la democracia sea más plural y equitativa.

Chiapas eligió un sistema político en el que los ciudadanos pueden ahora ejercer su voto en un clima de libertad y equidad. Un sistema que regulado por la ley da mayor certidumbre a quienes actúan en la política y garantiza, a los ciudadanos, en los procesos de renovación de sus autoridades, el respeto a su voluntad.

De ahí que la reforma electoral se centró en evitar que los actores políticos utilicen recursos indebidos o tomen ventajas que lastimen la necesaria equidad en un proceso democrático. Por esa razón, el legislador chiapaneco optó por una reforma electoral madura y acorde a las realidades que estaba viviendo, pues las formas de hacer política en el estado se centran principalmente en la ejecución de dineros para financiar la realización de actos de proselitismo previos al inicio de la campaña electoral.

II LA REGULACIÓN DE LA RECAUDA

Siguiendo la tendencia de algunas entidades federativas y gracias a la visión de una nueva generación de juristas chiapanecos, Chiapas reguló la etapa de precampaña electoral con miras a evitar la utilización de recursos de origen ilícito o desconocido. Sin embargo, dio un paso más allá de la expectativa electoral y especializó la materia de la fiscalización de los recursos y los delitos electorales, al crear dos organismos electorales autónomos constitucionales que se encargarían de dicho labor: la Contraloría de la Legalidad Electoral y la Fiscalía Electoral, respectivamente.¹

¹ Cfr. Nieto Arreola, Guillermo, El nuevo contexto jurídico de los derechos políticos en México, tesis para la obtención de grado de maestro en Derecho Constitucional y Amparo, INEF, 2007.

Así surgió la Contraloría de la Legalidad Electoral (CLE) en el Estado de Chiapas, en medio de una necesidad por regular la etapa de precampaña (la cual ahora no puede exceder más de 30 días) cuya realidad provenía de la elección local inmediata anterior, quien fue precisamente la que motivó la voluntad del legislador en el año 2004. Por ello, en la exposición de motivos de esa reforma, se señala que regular las precampañas de los partidos no tiene como objetivo limitar u orientar sus propuestas políticas o tratar de cambiar sus valores ideológicos. Por el contrario, serán auténticos ejercicios de democracia partidista, en la cual será la discusión de propuestas, lo que determine el triunfo o fracaso de los contendientes.²

La Contraloría de la Legalidad Electoral es el resultado del apego al principio de equidad que debe prevalecer en los procesos electorales en las entidades federativas, previsto en los artículos 41 y 116 constitucionales. Mientras su fundamento constitucional local lo encontramos en el párrafo décimo tercero del artículo 19 de la Constitución del estado, el cual dispone que es un órgano colegiado que tiene a su cargo la investigación a petición de los interesados de las violaciones a la ley, además de ser responsable de controlar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y los gastos de las precampañas y campañas electorales, que obliga a autoridades y particulares a acatar sus requerimientos. Por su parte, los dos primeros artículos de su Ley orgánica disponen que es un órgano del Estado responsable de velar por el respeto a la ley, la imparcialidad de los poderes públicos, así como la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y sus gastos. Además de ser un órgano colegiado, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

III ACULTADES RELEVANTES

Dentro de las facultades más relevantes con las que cuenta la Contraloría de la Legalidad Electoral se encuentran: a) la fiscalización de

² Exposición de Motivos de las reformas a la Constitución local, noviembre de 2004, archivo de la Dirección Jurídica de la Contraloría de la Legalidad Electoral.

recursos ejercidos por los partidos políticos en sus actividades ordinarias, de precampaña y campaña electorales; b) su función preventiva respecto a la imparcialidad de los servidores públicos; c) su capacidad sancionadora, y d) ser el órgano responsable de verificar y fiscalizar las propuestas de campaña relativas a la plataforma electoral y a su cumplimiento.

La fiscalización de los recursos que los partidos políticos utilizan en sus actividades ordinarias, así como en la precampaña y campaña electorales, viene a ser la naturaleza jurídica de la Contraloría de la Legalidad Electoral, cuya función recaía anteriormente en el Instituto Estatal Electoral, que representa una especialización en la materia que evita la utilización desmesurada de recursos privados en la precampaña política que implique el rebase de tope de gastos previamente establecido, los cuales, en un momento dado, pueden influir en el resultado de la elección, alterándose con ello, la equidad que debe prevalecer en el proceso electoral. En ese mismo sentido, el recurso público ejercido por los partidos políticos en sus actividades ordinarias debe sujetarse a los lineamientos previstos en el Código Electoral, entre los que destacan “emplear y destinar el financiamiento público para los fines y objeto para los que fue asignado” y “evitar recibir aportaciones o donativos en dineros y especie, por sí o por interpósita persona, prohibidos por la ley”. Para cumplir con esta labor, la Contraloría de la Legalidad Electoral lleva al cabo fiscalizaciones trimestrales y anuales en el caso de las actividades ordinarias, lo cual permite un mayor control de los gastos ejercidos por los partidos políticos y, para el caso de la precampaña y campaña electorales, la fiscalización se sujeta a los lineamientos previstos en su normativa interna y al que prevé la propia Constitución local relativo a la utilización exclusiva del diez por ciento del financiamiento público destinado a medios de comunicación.³

³ Nieto Arreola, *op. cit.*, p. 173.

I LA IMPARCIALIDAD COMO ELEMENTO RETECTORIO PARA LOGRAR LA EQUIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL

Por otro lado, especial atención merece la función preventiva que tiene la Contraloría de la Legalidad Electoral, pues la misma deriva de un principio programático previsto en el párrafo cuarto del artículo 19 de la Ley fundamental local, que obliga a los poderes públicos a ser imparciales, debiendo abstenerse de apoyar directa o indirectamente a cualquier partido o candidato, y participar en las elecciones exclusivamente en el ejercicio de las atribuciones que expresamente les confiere la ley, y cesar la difusión pública de obras y programas un mes antes del día de la elección. Dicha prohibición incluye a las delegaciones del Ejecutivo Federal, lo que generó la promoción de una acción de inconstitucionalidad (30/2004) a cargo del procurador general de la República, en cuya resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio la razón a los poderes Legislativo y Ejecutivo chiapanecos por buscar la equidad en el proceso electoral. Esta función preventiva se retoma en las fracciones IX y X del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Contraloría que la faculta para que sea la responsable de garantizar a través de medidas preventivas la no difusión pública de obras y programas a cargo de las autoridades, así como buscar la imparcialidad de los servidores públicos. Esto demuestra una verdadera colaboración de las autoridades electorales en Chiapas, ya que su propia Constitución local dispone que sea una Fiscalía Electoral la encargada de investigar la violación a dichas disposiciones emitidas por la Contraloría de la Legalidad Electoral en apego al mandato del principio programático ya mencionado, con ello evita que su función primordial de fiscalizar los recursos de los partidos políticos se vea distraída por el conocimiento de hechos cuya competencia corresponde a otro órgano electoral. De ahí que esta facultad preventiva consista en delimitar la actuación a la que deberán sujetarse los poderes y servidores públicos en el proceso electoral.

DE LAS I CO SISTE CIAS E LA LE ELECTORAL

La facultad de la Contraloría de la Legalidad Electoral consistente en tomar medidas preventivas para evitar que ninguna autoridad difunda públicamente obras y programas un mes antes del día de la elección, así como garantizar la imparcialidad de los servidores públicos, derivan directamente de un norma constitucional; sin embargo, no es una norma que le confiera poder para sancionar a quien incumpla con dicha disposición, pues menciona que corresponde a la Fiscalía Electoral su vigilancia. Mientras tanto, la separata del Código Penal en lo relativo a la materia electoral, no dispone que el hecho sea punible y, por lo mismo, no señala pena alguna que deba aplicarse, de ahí que podamos inferir que estamos ante la presencia de una omisión legislativa,⁴ pues el tipo está en un lado y la sanción no está prevista en la legislación penal. Esta omisión legislativa en Chiapas⁵ genera incertidumbre respecto a la teleología de la reforma electoral del año 2004, pues lo que trata de salvaguardar es precisamente

4 Omisión, según el diccionario, significa abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está encargado de un asunto; ya en un sentido punitivo implica una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. De esta manera, omitir “no es un mero ‘no-actuar’, sino un ‘no-actuar-como-se-espera’... Sólo se omite algo en un contexto en que es relevante una actuación determinada”. Sólo se puede omitir una conducta cuya presencia es probable (ya sea empírica o normativamente). Cuando se hace referencia a la omisión del legislador, por tanto, se pretende indicar que éste “no ha actuado como se esperaba”, que la conducta probable que se esperaba de él no se ha presentado. ¿Qué conducta, empírica y normativamente probable, se espera del legislador? Pues, esencialmente, que legisle, que dicte textos normativos con el carácter de leyes. Así la expresión “omisión del legislador” denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley (o lo ha hecho insuficientemente), cuando era probable que lo hiciera, Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, consultable en la página web del IJ/UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm>

5 A pesar de que procede la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en Chiapas, no es una garantía de que el legislador deba resolver aquellos casos secundarios que sirvan para el debido cumplimiento del mandato constitucional, pues a pesar de que el principio de imparcialidad es una norma programática para los poderes públicos cuya vigilancia corresponde a una fiscalía que persigue delitos electorales, en la legislación penal no existe sanción alguna al respecto.

el principio de equidad al que deben sujetarse los poderes públicos con una imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

I DE LOS ACTOS DE PROSELITISMO O PRECAMPAÑA

De esta capacidad sancionadora interesa la facultad especial de la Contraloría de la Legalidad Electoral para sancionar a quienes realizan actos de proselitismo anticipados a la precampaña por tratarse de hechos vinculados a los derechos políticos. El párrafo décimo quinto del artículo 19 de la Constitución local dispone que: *“La actividad de precampaña será regulada por la ley, pero en ningún caso durará más de 30 días. Cualquier persona que realice actos de proselitismo sin sujetarse a las disposiciones que señale la ley de la materia, independientemente de las demás sanciones, perderá el derecho a ser registrado como candidato al Cargo de Elección Popular por el cual realizó dichos actos”*. Dicha regulación de la precampaña la realiza el Código Electoral, el cual respecto a la prohibición de los actos de proselitismo señala en el primer párrafo del artículo 313 que: *“La persona que por sí misma o con su autorización expresa o tácita, a través de interpósita persona, previo al inicio de la etapa de precampaña o dentro de ella sin estar registrado en los términos de esta ley, realice actos de proselitismo, será apercibido por la autoridad competente. En caso de reincidencia perderá el derecho a ser registrado como candidato al cargo de elección popular por el cual realizó dichos actos, previo derecho de audiencia”*. Para determinar cuándo se está violando dicha norma jurídica, es necesario conocer el significado de actos de proselitismo. En ese sentido el artículo 301 del ordenamiento anterior prevé: *“Para los fines de esta Ley, se entiende por: I. - ...II.- Actos de proselitismo o Precampaña.- Las actividades de organización, mítines, marchas, reuniones públicas, asambleas, debates, entrevistas o cualquier actividad pública que tenga por objeto solicitar el voto a favor de la candidatura a un cargo de elección popular. III.- Precandidato.- Los ciudadanos que los partidos políticos o las coaliciones registran ante los órganos electorales durante la precampaña, con el propósito de alcanzar la nominación a un puesto de elección popular”*. De lo anterior, es evidente que los actos de proselitismo y de precampaña están conceptualizados de la misma forma, pero su diferencia estriba en la tem-

poralidad en que ocurren y en la calidad del sujeto que los realiza. Es decir, quien los realiza antes de que se inicie el periodo de precampaña o dentro de ella sin estar registrado, realiza actos de proselitismo pero no tiene la calidad de precandidato según el artículo 301 del Código y, por tanto, el primer párrafo del artículo 313 del mismo ordenamiento. Ergo, quien realiza dichos actos de proselitismo con la calidad de precandidato realiza actos de precampaña. De ahí que cuando la ley dice “actos de proselitismo o precampaña”, la “o” juega un papel disyuntivo, separador, que diferencia. Por ello los actos de proselitismo son el género y los de precampaña la especie en razón del sujeto y el momento en que se realizan, ya que todo acto de precampaña será siempre un acto de proselitismo, pero no todo acto de proselitismo lo será de precampaña.⁶

II CRICA DE DOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
ELECTORALES

EZUG

En el expediente No. CLE/PA/B/003/2005, constante de III tomos, instruido en contra del C. Emilio Zebadúa González, hechos denunciados por el C. Francisco Javier Jiménez Velázquez, consta lo siguiente:

Con fecha 22 de agosto de 2005, ante la Secretaría Ejecutiva de la Contraloría de la Legalidad Electoral, se recibe la denuncia del C. Francisco Javier Jiménez Velázquez, en contra del C. Emilio Zebadúa González, se radicó en consecuencia el expediente No. CLE/PA/B/001/2005; por la comisión de actos de proselitismo anticipados a tiempos de campaña electoral.

Mediante acuerdo de fecha 21 de septiembre de 2005, se ordenó la escisión del expediente No. CLE/PA/B/001/2005, correspondió en lo que hace al C. Emilio Zebadúa González el expediente No. CLE/PA/B/003/2005, con fecha 6 de octubre de 2005, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos; y mediante resolución de fecha 20 de octubre de

⁶ Nieto, Arreola, *op. cit.*, pp. 174 y 175.

2005, se acreditó plena responsabilidad, por la comisión de actos de proselitismo anticipados a los tiempos de precampaña electoral, prohibidos por el artículo 313 del Código Electoral del Estado de Chiapas, apercibiéndolo para que en forma inmediata suspendiera los actos proselitistas y de propaganda desplegados a favor de su persona, lo cual le fue notificado con fecha 25 de octubre de 2005.

Con fecha 28 de octubre de 2005 el C. Emilio Zebadúa González interpuso juicio de inconformidad en contra de la citada resolución, misma que recepcionó el tribunal electoral del poder judicial del estado, el 4 noviembre 2005, le asignó el expediente. No. TEPJE/JI/004-“B”/2005, substanciado el juicio, con fecha 1º diciembre 2005, el TEPJF emitió resolución, y determinó revocar la resolución en 20 de octubre de 2005, fue notificado mediante cédula de fecha 2 de diciembre de 2005.

Por acuerdo de 7 de diciembre de 2005, se deja sin efecto la resolución impugnada y se ordena reponer el procedimiento.

Con fecha 24 de enero de 2006 se celebró la audiencia de desahogo de las siguientes pruebas: 1. inspección judicial: verificación págs. de internet. 2. pruebas oficiosas de órganos técnicos de la CLE.

Con fecha 28 de enero de 2006 se receiptó escrito del C. Agustín Ruiz Mendoza, tercero interesado, las que fueron objetadas por el C. Emilio Zebadúa González. Mediante resolución de fecha 3 de febrero de 2006 se decreta el sobreseimiento, motivado en hechos notorios, que no se sujetan a regla normativa alguna que regule su prueba; lo cual fue notificado con fecha 13 de febrero de 2006.

J A A

En el expediente No. CLE/PA/A/012/2005, instruido en contra del senador José Antonio Aguilar Bodegas, hechos denunciados por el C. Lic. Juan Gabriel Robles Ballinas, apoderado legal del Partido de la Revolución Democrática, consta lo siguiente:

Con fecha 5 de diciembre de 2005, ante la Secretaría Ejecutiva de la Contraloría de la Legalidad Electoral, se recibe denuncia del C. Lic. Juan Gabriel Robles Ballinas, apoderado legal del Partido de la Revolución De-

mocrática, en contra del C. senador José Antonio Aguilar Bodegas, se radicó en consecuencia el expediente No. CLE/PA/A/012/2005; por la comisión de actos anticipados de proselitismo a los tiempos de precampaña electoral.

Por acuerdo de fecha 30 de enero de 2006, se admitieron las pruebas ofrecidas por el Senador José Antonio Aguilar Bodegas, y se ordenó la práctica de otras diligencias de investigación.

Con fecha 28 de enero de 2006, ante la Secretaría Ejecutiva de este organismo electoral, se recibió la denuncia presentada por el C. Ruperto Hernández Pereyra, en contra del C. senador José Antonio Aguilar Bodegas, le recayó el expediente número CLE/PA/B/001/2006. Con fecha 30 de enero de 2006, por acuerdo del pleno se ordenó la acumulación de este expediente al CLE/PA/A/012/2005, por auto de 10 de febrero de 2006 se ordenó la investigación de los hechos, recabó información de las Direcciones Jurídica y de Prevención y Difusión de este organismo respectivamente, y mediante resolución de fecha 16 de marzo de 2006, se acreditó plena responsabilidad administrativa, por la comisión de actos de proselitismo anticipados a los tiempos de precampaña electoral, prohibidos por el artículo 313 del Código Electoral del Estado de Chiapas, lo apercibió para que en forma inmediata suspendiera los actos proselitistas y de propaganda desplegados por su persona, lo cual le fue notificado con fecha 20 de marzo de 2006.

Con fecha 23 de marzo de 2006 el C. senador José Antonio Aguilar Bodegas interpuso juicio de inconformidad en contra de la citada resolución, misma que receptó el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado el 24 de marzo de 2006 le asignó el expediente No. TEPJE/JI/005- "A"/2006, substanciado el juicio; con fecha 8 de abril de 2006, el TEPJE emitió resolución, determinó revocar la resolución de 16 de marzo de 2006, por operar la prescripción de la potestad sancionadora a favor del C. senador José Antonio Aguilar, y por acuerdo de fecha septiembre 8 de 2006, se tuvieron por recibidos los originales de los expedientes CLE/PA/A/012/2005 y CLE/PA/B/001/2006 acumulados, y por concluidos.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

*Jaime del Río Salcedo**

Para hablar del derecho administrativo sancionador electoral considero importante, no obstante la hora en la que nos encontramos, señalar aunque sea a vuelo de pájaro el panorama de esta importante rama del derecho electoral. Primero quisiera partir de una realidad, de una realidad que provoca, de una realidad que cuestiona, consistente en una normatividad en muchas ocasiones insuficiente y para muestra un botón. En la iniciativa de las reformas ampliamente comentadas durante estas jornadas se dice lo siguiente:

“Las propuestas de reforma electoral que hoy sometemos a consideración del constituyente permanente que están sustentadas en las experiencias positivas cursadas en estas tres décadas en sus aciertos, también en las hoy evidentes insuficiencias.”

Considero que esta es una realidad que tenemos en la materia, una normativa que en tratándose del derecho administrativo sancionador electoral es evidentemente insuficiente, a eso se agrega una doctrina nacional poco desarrollada y, por si lo anterior no fuera suficiente, temas complejos y problemas novedosos, muchos de ellos incluso del dominio general de quienes se encuentran aquí, de manera enunciativa

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

señalo los tipos compuestos, las infracciones de peligro, la culpa *in vigilando* o la voluntad societaria como base de la responsabilidad de los partidos políticos, la forma de participación en la comisión de las infracciones electorales, la presunción de inocencia, la prescripción de la acción sancionatoria, ilícitos atípicos, levantamiento del velo disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierden o les sea cancelado el registro, fiscalización del origen y destino de los recursos públicos, concretamente el secreto bancario, la reincidencia y sin duda la individualización de la sanción a la que me voy a referir en particular.

De suerte tal que, en mi concepto, el desarrollo del derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes: uno reglamentario, a través del Instituto Federal Electoral, y el segundo, por medio de la doctrina judicial que ha llevado de una manera muy adecuada la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y es que no podemos omitir señalar que la normativa electoral a nivel federal precisa que, para fijar la sanción deben tomarse en cuenta dos aspectos: primero las circunstancias y la gravedad de la falta y esto plantea un problema inicial: se trata de conceptos jurídicos abiertos o indeterminados; porque en qué consisten las primeras o bien qué debe tomarse en cuenta para establecer las segundas; reglamentariamente como ha sido el desarrollo en parte del derecho administrativo sancionador electoral se ha determinado que las primeras son tiempo, modo y lugar, y respecto de la segunda será a partir de la trascendencia de la norma y los efectos en los objetivos e intereses jurídicos tutelados por el derecho.

Bien, este es el panorama en que se encuentra el derecho administrativo sancionador electoral; sin embargo, hay dos casos que, en mi concepto, son los grandes detonantes de esta disciplina y simplemente los evoco porque debo confesarles que muchos de los hacedores y constructores de los grandes conceptos en estos dos casos el (*Pemexgate* y *los amigos de Fox*) y, bueno, para recordar viejos tiempos.

Cuáles son las fases concretas en el momento de poder llevar a cabo una individualización de la sanción, desde mi punto de vista

son dos: primero tenemos que ubicarnos del lado del legislador, a través de una individualización normativa abstracta donde encontramos un catálogo general de sanciones, y, por otro lado, la autoridad sancionadora (administrativa o jurisdiccional) en la que se tiene que llevar a cabo primero la elección de la sanción y, segundo, la graduación y cuantificación de la misma, esto a través de un proceso unitario, que comprende los siguientes aspectos: gravedad de la infracción, circunstancias objetivas del hecho, responsabilidad, circunstancias subjetivas y finalidad de la sanción.

En el caso de la gravedad de la infracción, debemos, de primera mano, determinar si se trata de una falta levísima, leve o grave, en este último caso de una gravedad ordinaria, especial o bien mayor.

Los elementos para determinar la gravedad de la infracción son la trascendencia de la norma, el análisis de su finalidad y jerarquía, la ponderación del bien jurídico, uno de los aspectos más complicados, bien si se trata de bienes jurídicos simples o complejos, y la magnitud de la afectación, trátase de resultado o de riesgo, y, en el primer caso, la lesión cuantitativa o la lesión cualitativa.

El segundo elemento, las circunstancias objetivas, son ampliamente conocidas de todos ustedes, y además se recupera de manera reglamentaria tiempo, lugar y modo.

En cuanto a la responsabilidad, existe, desde mi perspectiva, una gran construcción a través de la doctrina judicial. Reitero, los grandes hacedores y constructores del desarrollo de ese concepto están aquí presentes.

La voluntad societaria, en el primer caso, debe haber una decisión del partido político a través de sus representantes, órganos de mayor jerarquía, simpatizantes, trabajadores o empleados incluso la generalidad de los militantes; como así lo establecen sendas ejecutorias de la Sala Superior y un vínculo inmediato o directo con la acción, o bien una aceptación tácita o expresa que se debe acreditar a través de los siguientes aspectos: no ejercer un poder de control, no deducir los derechos para evitar la decisión o bien la participación directa, ejecución de la infracción, el disfrute consciente de los beneficios.

Qué sucede en el caso de la culpa *in vigilando*. Debemos partir de una premisa, los partidos tienen la posición de garante, eso nos lleva a sustentar su actuación en la obligación *in vigilando* por la cual deben llevar a cabo todas las medidas a su alcance tanto en el desarrollo de todas sus etapas, inclusive, en la verificación final, para llegar a determinar a través de pruebas, si existía o no la posibilidad de evitar el resultado lesivo por parte del partido político, esto nos dará pauta para el juicio de reproche por la falta de previsión, de control, o, en su caso, la falta de supervisión por parte del partido político o bien la coalición.

El siguiente elemento son las circunstancias subjetivas, y en este caso es posible acudir a la normativa penal, lo que yo he llamado siempre el hermano mayor del derecho administrativo sancionador electoral, y eso por las siguientes razones: no se opone a las disposiciones específicas sobre individualización de sanciones; segundo, no trastoca o se aparta de los fines concretos que se persiguen con ella, y, finalmente, aporta criterios complementarios y objetivos.

¿Cuáles son las circunstancias objetivas que deben tomarse en cuenta al momento de individualizar una sanción? La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados, la forma y grado de intervención de la falta, el comportamiento posterior al ilícito cometido y las demás circunstancias relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a la norma.

Lo mismo sucede en el caso de las infracciones derivadas del incumplimiento de la obligación de vigilancia, con base precisamente en la posición de garante que tienen los partidos políticos o coaliciones. Ahí debe considerarse, en principio, la finalidad preventiva de la sanción, así como un parámetro previsto en la ley positiva penal para delitos culposos, a saber, un referente en abstracto consistente en que las sanciones no pueden ser iguales ni cercanas, sino más bien distantes, respecto de la responsabilidad, *mutatis mutandis*, dolosa.

Los elementos que deben tomarse en cuenta, por lo que refiere a los ilícitos culposos, son:

1. La mayor o menor facilidad de prever y evitar el resultado.
2. Un especial deber de cuidado de los partidos, derivado de las funciones y actividades que desarrollan, y
3. Si existe evidencia de que el infractor cometió anteriormente faltas semejantes.

¿Cuáles son las finalidades de la sanción? En turno a la individualización de las sanciones considero que debemos tomar en cuenta tres elementos importantes: primero, la necesidad de la sanción; segundo, el ámbito de responsabilidad, y tercero, la proporcionalidad de la infracción a la gravedad de la sanción administrativa, es decir, una sanción justa a la responsabilidad del partido político y, por supuesto, preventivas, en cuanto que evite la comisión futura de ilícitos administrativos que confirme los principios y valores contenidos en la normativa electoral, y el fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Bajo esta premisa, considero que las finalidades de una sanción son las siguientes: que sea adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.

Me gustaría concluir con el recuerdo de alguien que fue un maestro para muchos de los que estamos aquí presentes, don José Luis de la Peza, que en paz descanse. En especial porque considero que sus palabras son las más adecuadas, las cuales pronunció en sesión pública donde se discutió y resolvió uno de los asuntos más complejos que recuerde.

Leo textualmente:

“Otro problema es la cuantificación de la sanción, la cuantificación que a todos nos preocupa, el criterio para determinar la cuantificación que no sea caprichoso, que no sea salomónico, dicho coloquialmente que no sea de *me late*, que no sea, pues, de nueve meses, un año, sino que haya bases objetivas para su cuantificación.”

De las palabras de don José Luis, que el gran reto, de la individualización de las sanciones relativas a esta materia, es precisamente su motivación.

Aprecio mucho de verdad la generosidad de su presencia, la generosidad de su atención y les expreso el más amplio reconocimiento por haber sobrevivido a mi exposición. Muchas gracias.

LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS AFILIADOS: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA*

*José Ignacio Navarro Méndez***

I.- Los partidos políticos aparecen configurados en el artículo sexto de la Constitución española como instrumentos fundamentales para la participación política, estando llamados por el propio ordenamiento jurídico a realizar determinadas tareas de especial trascendencia para el funcionamiento del sistema democrático, especialmente en lo que respecta a su actuación en los ámbitos electoral y parlamentario. Por ello, en la actualidad se afirma que vivimos en un “Estado de partidos”, o que los partidos son los verdaderos soberanos actuales, puesto que prácticamente cualquier decisión de importancia adoptada en cualquier instancia de poder del Estado tendrá su origen, más o menos inmediato, en una decisión previamente tomada en el seno de las organizaciones partidistas.

* La presente ponencia supone una reiteración de argumentos extensamente expuestos y de un estudio más profundo sobre la democracia interna partidista que se encuentra en una edición del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de 1999 titulada *Partidos políticos y “democracia interna”*, al que nos remitimos. Sí incorporamos en esta ponencia una actualización de dichos argumentos, a la vista de la aprobación, en 2002, de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

** Letrado del Parlamento de Canarias, Doctor en Derecho.

En este contexto, y desde las investigaciones sobre los partidos llevadas a cabo por autores como Michels, Duverger o Panebianco, se ha demostrado que constituye una ley prácticamente universal e inmutable (y que el propio Michels denominó la “ley de hierro de la oligarquía”), la existencia de fuertes resistencias generadas en el seno de los partidos opuestas a la consecución de niveles democráticos en su organización y funcionamiento, especialmente por la presión ejercida por las capas dirigentes de los partidos que ansían la conservación de sus parcelas de poder.

Esta circunstancia no sería digna de reseñarse si no fuera porque la Constitución española, en su artículo sexto, y siguiendo una tendencia presente en varias de las constituciones de nuestro entorno aprobadas tras la Segunda Guerra Mundial, ha decidido someter a los partidos a una exigencia adicional, que no se predica respecto del resto de las asociaciones: que se estructuren internamente y que funcionen de forma democrática. Con posterioridad, esta exigencia constitucional ha sido objeto de desarrollo por parte de las sucesivas leyes de partidos españolas (la de 1978, hoy derogada, y la vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos), prevén una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos responde a la imagen que de ellos tuvo la Constitución al incorporarlos a su texto.

II.- La expresión “democracia interna” utilizada por el constituyente en el artículo sexto, constituye un concepto jurídico indeterminado de difícil precisión, aunque se hace necesario siquiera llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de la exigencia constitucional que el artículo sexto de la Constitución Española ha impuesto a los partidos políticos, en el sentido de la obligación, establecida para éstos, de que se estructuren y funcionen de forma democrática. Ahora bien, el concepto y “democracia interna” en los partidos políticos no puede ser absoluto, esto es, no se puede pretender lograr una definición universal y válida para todo momento y lugar, pues posee un sentido que, al igual que el propio concepto de “democracia” del cual deriva, se encuentra en continua

evolución y transformación, por lo cual cabrían sostenerse varias interpretaciones, todas válidas. Pero, con independencia de ello, la noción de “democracia interna” atiende necesariamente a *quién* ejerce el poder dentro de un partido, a *cómo* se ha accedido a la posición que legitima para hacer uso de ese poder, y a la *forma* en que dicho poder se ejercita frente a sus destinatarios, esto es, los afiliados.

Desde este punto de vista, el concepto de democracia es esencialmente *procedimental* o formal, es decir, constituye un conjunto de “reglas del juego”, de forma que el cumplimiento estricto de todas ellas daría lugar a un modelo democrático. Sin embargo, quedarse en esa primera aproximación sería erróneo, por lo limitado de la misma, ya que la aproximación al concepto que ahora se estudia posee otra vertiente, la *material*. Y es que resulta innegable que la calificación de una institución u organización —así como la de una forma de gobierno o sistema político—, como “democrático”, pasa necesariamente por el respeto de una serie de derechos fundamentales de los sujetos sometidos al poder (bien en su condición de “ciudadanos”, si hablamos del Estado, bien en la de “afiliados”, si nos referimos a partidos), así como al establecimiento de mecanismos eficaces de garantía de los mismos frente a eventuales vulneraciones. Esta conjunción de elementos procedimentales y materiales está también presente en la noción de “democracia interna” partidista. Por su parte, el Tribunal Constitucional español se refiere a ello expresamente en la Sentencia 56/1995, de 6 de marzo (en el Fundamento Jurídico 3º considera que “*la democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestación y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es aquí lo relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones de los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido*”).

III.- El análisis jurídico de la cuestión de la “democracia interna” en los partidos políticos requiere el complemento necesario que ha brindado la aproximación sociológica al fenómeno, como vía para entender en virtud de qué criterios y variables se organizan los partidos políticos, y cuáles son las características que envuelven el medio en el

que desarrollan sus funciones, en la convicción de que el funcionamiento “real” de un partido no podría averiguarse analizando tan sólo lo que determinan sus Estatutos.

En este sentido, la sociología política ha demostrado la existencia de una tendencia “universal” en los partidos a desarrollar comportamientos oligárquicos que se oponen, con mayor o menor intensidad, al desenvolvimiento en su interior de las exigencias derivadas del principio de la “democracia interna”, de manera que el Derecho constituye una de las vías —sin duda, no la única, pero quizá sí la más eficaz—, para someter a los partidos a determinados mecanismos que permitan contrarrestar los efectos de aquella tendencia oligárquica. En este sentido, lo acertado de la aproximación *sociológica* al estudio del funcionamiento de los partidos ha consistido en aportar un elemento de *realismo* con el que descartar cualquier pretensión maximalista relativa a la consideración de que el Derecho puede ser la “panacea milagrosa” para el logro del funcionamiento *totalmente democrático* de los partidos. En contra de esta impresión, la sociología de los partidos ha demostrado cómo la supervivencia de estos en el medio electoral en el que opera, exige que se tolere un cierto grado de concentración del poder interno y de capacidad de maniobra en favor de los “aparatos” partidistas, pues el entorno dinámico en el que el partido se integra exige una eficacia y rapidez en la toma de decisiones.

IV.- La noción de “democracia interna” pasa a integrarse como una rama más al tronco común de la teoría de la democracia, aunque esta vez en relación con unas organizaciones de relevancia constitucional como son los partidos políticos. Como es obvio, la transposición *sin más* de los elementos que componen el “paradigma democrático” encierra algunos riesgos, pues los modelos que pretenden explicar qué es la democracia se refieren a la organización del poder político del Estado, de forma que su vocación originaria no es la de servir de parámetro de enjuiciamiento para determinar si un partido político es o no democrático. Por ello, para realizar esta tarea resulta conveniente tener muy presente cuáles son los criterios que presiden la organización y el funcionamiento de los partidos en la vida real, y ello supone realizar un estudio de los partidos en cuanto

organizaciones de poder, es decir, utilizando las herramientas que brindan tanto lo que se ha venido en llamar la Sociología Política, como la Teoría de las Organizaciones.

En definitiva, sólo la combinación entre el enfoque sociológico de los partidos y la aproximación jurídica a la exigencia constitucional de la “democracia interna”, puede llevar a una comprensión del funcionamiento *real* de los partidos, y permite articular mecanismos eficaces para contrarrestar las tendencias antidemocráticas existentes en su seno, a lograr un punto de equilibrio en el tradicional dilema, siempre presente en este ámbito, entre los valores de *eficacia* y *democracia*. Por tanto, el estudio de la “democracia interna” en los partidos engarza con un debate mucho más amplio, de cuestionamiento de los factores que en la actualidad provocan lo que se ha venido en llamar la “crisis de la democracia” como forma de organización del poder estatal, y de búsqueda de mecanismos eficaces que contribuyan a mejorar el rendimiento del funcionamiento del Estado democrático-representativo, en la convicción de que un avance en este terreno constituye una vía más, junto con otras, para perfeccionar los resortes del sistema democrático.

V.- A partir de estas premisas, entendemos que el concepto de “democracia interna” ha de descansar sobre tres pilares fundamentales que, a su vez, están integrados por una serie de elementos complementarios. En primer lugar implica la necesidad de otorgar a los afiliados las mayores oportunidades posibles de *participar en el proceso interno de la toma de decisiones*, a través de mecanismos como el carácter electivo de los cargos directivos del partido; el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en favor de todos los afiliados para proveer dichos cargos; la garantía de la posibilidad de constituir de corrientes internas de opinión; el carácter mayoritariamente representativo y colegiado de los órganos directivos; la adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de las decisiones internas; la conversión de la Asamblea del partido en el órgano decisor supremo; el fomento en el interior de los partidos del uso de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum; la participación de las bases en los procesos electivos internos, tanto para cargos dentro del parti-

do como para la elaboración de las listas electorales, mediante la presentación de sus propios candidatos; la regulación estatutaria de las relaciones entre la organización central y las subdivisiones territoriales del partido basadas en la técnica de la descentralización como mecanismo de acercamiento de la organización al afiliado; el fomento por el propio partido del pluralismo interno; la ampliación de las posibilidades de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero de su partido; y la garantía de independencia de actuación para los cargos públicos electos frente al “aparato” del partido de procedencia.

En segundo lugar, el concepto de “democracia interna” exige el respeto en el seno de los partidos de una serie de *derechos esenciales de sus afiliados*, que deberán ser expresamente reconocidos por los Estatutos partidistas: la libertad de expresión, tanto interna como externa; la libertad de la creación de corrientes internas de opinión; el derecho de acceso a cargos partidistas y a formar parte de las listas electorales presentadas por el partido; el derecho de información; la garantía del respeto de determinados principios procesales en los procedimientos internos partidistas, tales como la tipicidad, proporcionalidad, audiencia al interesado, motivación de la decisión sancionadora y existencia de una segunda instancia revisora. Finalmente, se ha considerado conveniente la creación del “Defensor del Afiliado” como órgano partidista independiente para garantizar los derechos de la afiliación.

Por último, también se ha considerado consustancial al concepto de “democracia interna” la necesidad de someter a los grupos dirigentes partidistas a una serie de *mecanismos para controlar el adecuado ejercicio de su poder dentro del partido*, tales como su revocabilidad, el sometimiento a un riguroso sistema de incompatibilidades, el acortamiento de sus mandatos y la imposibilidad de su reelección.

VI.- A partir de lo dicho, y descendiendo al terreno de lo más concreto, cabe preguntarse qué elementos deben verificarse para entender que un partido político es democrático en su estructura y funcionamiento internos. A nuestro juicio, serían los siguientes:

- A. *Elementos relativos a la exigencia de la más amplia participación posible de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones*: todas estas medidas van dirigidas a cumplir un objetivo fundamental, cual es que las decisiones que emanen del partido sean objeto de un proceso que vaya “de abajo hacia arriba”, esto es, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés. Se trata, por tanto, de un aspecto decisivo: la legitimación democrática de las decisiones partidistas. En definitiva, todas estas previsiones se dirigen a configurar una imagen del afiliado esencialmente participativa. Entre estos elementos destacan:
1. *Carácter electivo de los cargos directivos del partido, garantizarse, además, la periodicidad de dichas elecciones y su carácter libre*: el objetivo fundamental es favorecer la “circulación de las elites” dirigentes para evitar la creación de oligarquías cerradas que monopolicen la toma de decisiones con el consiguiente apartamiento de las bases del partido. Caben dos posibilidades de elección de los dirigentes: la primera, más conveniente, es su elección directa por medio de los afiliados reunidos en Asamblea General. La segunda es una forma indirecta, pues la elección la llevarían a cabo los representantes designados por los afiliados. Por otro lado, resulta indispensable la garantía de la periodicidad de las elecciones para designar el equipo dirigente, decisión que nunca debería quedar en manos de dicho equipo, sino establecerse un mandato fijo predeterminado, al término del cual se suceda la correspondiente elección. Dicha circunstancia sería conveniente fijarla en los Estatutos.
 2. *Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer dichos cargos directivos en favor de todos los afiliados al partido*: respecto del sufragio activo, este deberá ser igual (se descartan los votos privilegiados), libre (se establecen mecanismos para evitar presiones y permitir la serena reflexión sobre el sentido del voto) y secreto (al evitar la toma de decisiones por la vía de las aclamaciones). En relación con la modalidad pasiva, deberían detallarse a nivel estatutario los requisitos que tienen que cumplir las candidaturas para poder presentarse a las elecciones

internas, aunque, en todo caso, debería ser favorecida la concurrencia de varias alternativas en aras de un necesario pluralismo interno. Sería oportuno establecer, asimismo, garantías para que el principio de igualdad de oportunidades sea el que presida una competición libre y justa entre todas ellas por la conquista del poder dentro del partido. Es necesario, por último, prever mecanismos de control del procedimiento electoral, tanto preventivos como *a posteriori*, para garantizar la regularidad del mismo y su adecuación a las reglas democráticas, especialmente en lo referente a los valores constitucionales de la igualdad y el pluralismo.

3. *Garantía de la facilidad de constitución de corrientes dentro del partido*: se considera, pese a reconocerse que es un asunto polémico, que podría resultar un elemento adicional eficaz para conseguir niveles aceptables de “democracia interna”. En este sentido, no sólo debería permitirse, sino acaso también fomentarse, la creación, organización e institucionalización de corrientes en el seno del partido, se supera con ello esa imagen tradicional de recelo frente a ellas, tenidas por causantes de divisiones internas y de falta de cohesión en torno a un proyecto común. Estas corrientes deberían tener asegurado el acceso a los centros de decisión del partido en representación proporcional a sus fuerzas, y la posibilidad de participar en todos los debates que se generen en los mismos; la facultad de presentar candidaturas a las elecciones para cargos directivos y participar en la elaboración de listas para las elecciones públicas; y el derecho a una cierta participación en los ingresos del partido y al uso de sus medios materiales, en proporción a su importancia. Sin embargo, no hay que olvidar que debe exigirse a dichas corrientes la misma organización y funcionamiento democráticos que se les exige a los partidos políticos en que se integran. Por último, cabe exigirles el cumplimiento del principio de “lealtad” hacia el partido en el que se integren, para evitar que, en aras del pluralismo interno, se pretenda en realidad la destrucción de la organización matriz.

4. *Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores del partido, así como su carácter fundamentalmente colegiado*: el objetivo último por alcanzar es que todos los órganos decisores del partido, independientemente de su naturaleza, se nutran de miembros elegidos por el conjunto de la masa social, de forma que cualquier decisión que emane de ellos pueda imputarse directamente a la voluntad del total de los afiliados al partido. En este sentido, ciertos órganos partidistas considerados aquí necesarios para el cumplimiento de la exigencia de “democracia interna” partidista, como pueden ser las Comisiones Arbitrales para decidir en asuntos tan importantes como es la materia de las sanciones disciplinarias; o el “Defensor del afiliado”, como un órgano de conexión permanente entre la masa social y los órganos del partido, y de control de la labor de éstos; o los Comités de elaboración de las listas electorales; o las Comisiones de reforma de Estatutos; o Comités de negociación de pactos o coaliciones con otras fuerzas políticas, etc. todos ellos deben responder al principio de legitimidad democrática de elección, que deberá ser necesariamente directa en determinados casos (aquéllos en los que sus competencias afecten de forma importante a la vida del partido, en cuyo caso, la decisión se adoptará en la Asamblea de afiliados del ámbito territorial respectivo) e indirecta en los restantes (a través del órgano correspondiente de representación de aquéllos). Dichos aspectos tendrían que reflejarse en los Estatutos del partido respectivo. El carácter colegiado de los órganos decisores —salvo excepciones por razón de las funciones por desarrollar (por ejemplo, en el caso del “Defensor del afiliado”)—, pretende garantizar la no acumulación del poder en unas solas manos, así como la previa deliberación y reflexión antes de la toma de la decisión.
5. *Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido*: el principio democrático dentro del partido exige una determinada forma para adoptar los acuerdos. Se Descarta por inoperante la regla de la unanimidad

—que iría en contra de un mínimo grado de eficacia en el funcionamiento del partido—, esa regla no puede ser otra que la mayoría, que se adoptará como norma básica para la toma de acuerdos en todos los órganos decisores del partido. Por otro lado, deberían exigirse mayorías cualificadas para la toma de decisiones de especial trascendencia (reforma de Estatutos; votación de mociones de censura contra los equipos directivos; supuestos de expulsión del partido, etc.).

6. *Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados:* debe someterse a la aprobación de la Asamblea de afiliados del ámbito territorial correspondiente las decisiones de especial trascendencia a adoptar por el partido, las cuales deberán señalarse en los Estatutos. En todo caso, tendrían que someterse a dicho trámite aquellos asuntos que lo solicite un determinado número de afiliados (por ejemplo, una décima parte). Respecto de dichas cuestiones, la decisión de la Asamblea será vinculante para los órganos directivos, que no podrán ir en contra de la voluntad mayoritaria expresada en dicho foro. Deberán regularse, asimismo, los requisitos formales para su convocatoria, garantizar una cierta periodicidad anual y, en todo caso, la posibilidad de convocarla con carácter extraordinario cuando así lo solicite un número no muy alto de afiliados a determinar en los Estatutos. En dicha Asamblea, la regla general de funcionamiento será la mayoría.
7. *Fomento de instrumentos de democracia directa en el seno del partido:* el uso cotidiano por parte de los directivos de institutos tales como el referéndum o las consultas a las bases debería ser frecuente como medio para “pulsar” en cada momento cuál es el parecer general del conjunto de los afiliados. Deberán regularse en los Estatutos los requisitos para su convocatoria (materias sobre las que pueden plantearse; plazo de interposición; legitimación para la redacción del texto sometido a consulta, etc.), y las consecuencias del resultado

de tales actuaciones (carácter vinculante o no). Por otro lado, debe asegurarse a los afiliados el uso de instrumentos tales como el derecho de petición o de iniciativa en el seno del partido, canalizables fundamentalmente a través de la Asamblea General del ámbito correspondiente o de órganos como el “Defensor del afiliado”.

8. *Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos:* se trata de garantizar que el proceso de selección de los candidatos sea democrático, es decir, basado en la participación y decisión de la mayoría de afiliados posible, se descarta el uso de la técnica de la cooptación de los candidatos por las clases dirigentes por ser profundamente antidemocrática. Es necesario, en este sentido, garantizar el respeto a las propuestas realizadas por las Asambleas o los comités locales respecto de los candidatos a elegir en su circunscripción, sin que se descarte la participación, con carácter limitado, de órganos centrales del partido, que podrían introducir algunas objeciones a las propuestas recibidas “desde abajo” para garantizar un mínimo de coherencia ideológica a la propuesta global del partido.
9. *Regulación a través de los Estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades territoriales:* se trata de fijar de forma clara cuáles son los campos de actuación de cada una de las subdivisiones territoriales del partido, con objeto de evitar interferencias indeseables y dotar de un cierto nivel de autonomía a los órganos más próximos a las bases, y establecer un sistema de descentralización territorial de los partidos en favor de subunidades más cercanas al afiliado. Así, hay que dar mayor importancia a los comités locales de los partidos, que deberían considerarse como la célula base de organización, por su proximidad a los afiliados, siendo el órgano por excelencia en el que desarrollen sus aspiraciones participativas de cualquier índole. En todo caso, deben establecerse garantías

para que estas organizaciones inferiores sean respetadas en las decisiones propias de su ámbito, sin que los órganos centrales puedan inmiscuirse, salvo cuando así lo prevean los Estatutos en determinadas circunstancias muy concretas.

10. *Fomento por el propio partido del pluralismo interno*: habría que crear una “cultura cívica democrática” dentro del propio partido, y sensibilizar a los afiliados de la importancia que su participación tiene para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto. En definitiva, se trataría de crear un ambiente dentro del partido —y por ende, trasladable a ámbitos externos a éste—, orientado a la búsqueda de nuevos modelos organizativos más democráticos donde el afiliado se sienta participe en la formación de la voluntad de su partido, y no sea un sujeto desplazado y tan sólo requerido cuando se trata de emitir su voto en las distintas elecciones.
11. *Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero del partido al que pertenecen*: se considera conveniente el fomento de la participación de los afiliados en la financiación de sus propios partidos, de forma que se cree una mayor dependencia de éstos respecto de aquéllos, lo cual contribuiría sin duda a fortalecer la figura del afiliado dentro de la organización, y su capacidad de influir en la toma de decisiones sería mayor. En este sentido, deberían establecerse medidas para fomentar la contribución de los afiliados en dicha tarea (por ejemplo, podría ser interesante la posibilidad de deducir un determinado porcentaje de lo aportado a un partido en la declaración de la renta, con ciertos límites), aunque ello debería hacerse con las suficientes garantías (respeto al principio de igualdad de oportunidades de todos los afiliados; identificación total del aportante y de la cuantía de su aportación; limitación a aportaciones de carácter individual; establecimiento de un límite para las aportaciones anuales; dar publicidad del origen de los fondos y libre acceso a dicha información para todo afiliado que lo solicite, etc.).

- B. *Elementos relativos a la exigencia del respeto a los derechos fundamentales de los afiliados en el seno del partido al que pertenecen*
1. *Creación del “estatuto del afiliado”*: se aboga por la necesidad de que, a nivel estatutario, se recoja en un catálogo los derechos de los que disponen los afiliados en el seno de su partido. Ello contribuiría a fomentar la seguridad jurídica en las relaciones intrapartitas, hoy comprometida por la falta de previsión de *qué* es lo que el afiliado puede exigir dentro del partido y ante *quién* puede dirigir sus demandas (tanto dentro como fuera del mismo). Ese catálogo debería, por tanto, enumerar los derechos del afiliado, las condiciones de ejercicio, sus límites y las garantías previstas para su defensa.
 2. *Garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados en relación con manifestaciones realizadas tanto dentro como fuera del partido*: la garantía de la libertad de expresión parece oportuna para asegurar niveles democráticos aceptables en el seno de los partidos políticos, pues gracias a ella se puede producir un debate abierto de ideas que dé lugar a iniciativas y alternativas al margen de las “oficiales”. Esta garantía debería extenderse no sólo a las opiniones manifestadas en el interior del propio partido, sino también aquellas otras que se reproduzcan en el exterior, dentro, eso sí, de un compromiso de aceptación de las decisiones democráticamente adoptadas por los órganos correspondientes. En este sentido, y pese a que la actual Ley de Partidos española de 2002 regula un mínimo de derechos a reconocer a todos los afiliados (artículo 8), es lo cierto que olvida mencionar la libertad de expresión, que sí se recogía en la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, lo cual parece del todo criticable.
 3. *Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido*: constituye una manifestación del derecho de asociación a nivel interno que, sin ánimos de considerarla como la panacea para la solución de todos los problemas derivados de la falta de “democracia interna” en los partidos políticos, sí estimamos

que podría tener alguna eficacia. De esta forma, debería garantizarse el derecho de todo afiliado a patrocinar la formación de corrientes de opinión dentro de su partido, así como el derecho a pertenecer a cualquiera de las que estén ya constituidas, o a abandonar aquélla en la que se integraba. Ello con el objetivo fundamental de favorecer la mejor articulación de las demandas e intereses diversos que, sin duda, se producen dentro de un partido, aunque siempre respecto a un ideario común, al evitar que al socaire del pluralismo interno se persiga el exterminio de la organización.

4. *Derecho de acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad:* se trata de una natural consecuencia del derecho de todos los afiliados a participar de forma directa en cualesquiera asuntos que afecten a la vida del partido. La posibilidad de presentar sus candidatos a órganos directores del partido, o para formar parte de las listas que se elaboren para las diferentes elecciones en las que aquél se presente, debe estar garantizada para todos los afiliados que tengan vocación de promocionarse de esta forma.
5. *Derecho de obtener información respecto de las actividades del partido:* se trata de un derecho esencial para que el afiliado pueda conocer en cualquier momento cuál es la situación en la que se encuentra su partido, desde diversos puntos de vista: qué asuntos son los que están siendo objeto de debate en los diferentes órganos decisores; cuál es la situación financiera de su partido y quiénes son los agentes que colaboran al sostenimiento del mismo; en qué consisten los distintos programas que van a ser presentados por su partido a unas elecciones concretas; o cuál es la postura que va a adoptar su partido en un tema de interés general que afecta a la sociedad, por poner algunos ejemplos. Deben articularse, en este sentido, vías de comunicación bidireccionales suficientemente fluidas entre los afiliados y sus representantes, y de aquéllos con los miembros de los órganos decisores del partido. De lo contrario, un déficit de información provocaría la inoperancia de ciertas medidas también

propuestas desde aquí, como el fomento de los institutos de democracia directa o la creación de una cultura cívica democrática interna, por no hablar de las consecuencias que tendría para una eventual exigencia de responsabilidad a los dirigentes por su mala gestión, puesto que, al no disponer de la información suficiente, el afiliado no podría desarrollar todas estas funciones de forma correcta, lo cual provocaría al final un consecuente déficit de democracia en el funcionamiento del partido.

6. *Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas*: consiste en el respeto de una serie de principios procesales mínimos que, en el caso español, derivarían del artículo 24 de la CE, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de la función jurisdiccional y que, por extensión deberían ser tenidos en cuenta también en cualquier procedimiento disciplinario que se siga dentro de un partido contra un afiliado, y que irán dirigidas, fundamentalmente, a no provocar la indefensión en el afiliado que se vea inmerso en una causa disciplinaria, y a garantizar la igualdad de armas entre ambas partes de dicho proceso. ¿Cuáles serían esas mínimas reglas a respetar en todo procedimiento disciplinario? En primer lugar, el derecho a un procedimiento disciplinario establecido de antemano, de forma que la inexistencia del mismo provocará la total indefensión del sancionado. Las líneas maestras que configuren ese procedimiento están afortunadamente contenidas en la Ley de Partidos vigente, se asegura de esta forma un mínimo común denominador para todos, y queda su concreción y detalle a la regulación vía Estatutos, que podrán adaptarlos a las necesidades de cada partido, siempre con respeto a la regulación mínima legal. Por otro lado, deberán estar perfectamente tipificadas todas y cada una de las conductas a realizar por los afiliados que puedan dar lugar a la imposición de una sanción, y cumplir con ello un mínimo de seguridad jurídica. Esas sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada,

para establecer una graduación que podría ir desde la simple advertencia hasta la expulsión del partido para los casos más graves. En tercer lugar, deberá estar garantizado el derecho a ser oído en dicho procedimiento con carácter previo a la resolución del expediente disciplinario. La decisión a adoptar por el órgano encargado de resolver en los procedimientos disciplinarios será siempre motivada.

Por otro lado, entendemos que el conocimiento de los procedimientos disciplinarios debería encomendarse siempre a Tribunales o Comisiones arbitrales creadas a tal efecto en el interior del partido. En este sentido, la experiencia alemana podría ser tenida muy en cuenta. La competencia de estos órganos será total, tanto para la instrucción como para la resolución de los expedientes. Los miembros de dichos órganos serán designados por las Asambleas de los afiliados (locales, regionales y nacional) de forma que, según la gravedad de la conducta enjuiciada, se atribuirá su conocimiento, bien a una Comisión arbitral local (para las faltas leves), bien a la regional (para las graves o muy graves). Frente a las resoluciones de estas Comisiones cabrá siempre recurso ante la Comisión inmediatamente superior que, de admitirse, provocará la suspensión inmediata de la ejecución de la sanción impuesta por el órgano inferior, a la espera de la resolución del recurso por el superior. Una vez agotada la vía interna, debería concederse la posibilidad de plantear el correspondiente recurso en vía judicial y, en caso de que se hubiera producido la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado en el procedimiento disciplinario, debe existir la posibilidad de utilizar la vía indirecta del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por último, deben establecerse medidas para garantizar la independencia e imparcialidad de los componentes de dichas Comisiones arbitrales: la duración de su mandato debe ser superior al de los órganos directores; una vez nombrados, no podrán ser revocados de sus puestos, salvo supuestos de sustitución, que estarán tasados; y su cargo

- será incompatible con cualquier otro de carácter representativo dentro o fuera del partido.
7. *“Libre” acceso al partido político y libre salida del mismo*: en cuanto al acceso, no cabría negarse el acceso a un partido político cuando la causa de inadmisión se basase en circunstancias discriminatorias, tales como el sexo, la raza, la religión, etc. Sin embargo, parece claro que la decisión sobre si se acepta o no a un nuevo afiliado enlaza con la facultad de autoorganización del partido derivada tanto del art. 6 como del 22 de la Constitución. De esta forma, no puede decirse que en nuestro ordenamiento jurídico exista un derecho de cualquier ciudadano a ser admitido en el partido político de su elección. La decisión sobre la admisión o no será motivada, y debe encomendarse siempre a un órgano imparcial. Así, solicitada por una persona el acceso a un partido, y denegada tal solicitud en primera instancia por los órganos competentes del mismo, debería existir la posibilidad de plantear el asunto ante, por ejemplo, el “Defensor del afiliado” que, sin carácter vinculante, manifestará su parecer en torno a la oportunidad o no de la decisión sobre la inadmisión. Pero en todo caso, la última palabra la tendrían siempre los órganos del partido. No cabría, en principio, un control jurisdiccional de la negativa a admitir un nuevo miembro, salvo supuestos de no admisión que trajeran causa de esas razones puramente discriminatorias ya apuntadas.
 8. *Creación de la figura del “Defensor del afiliado”*: su creación puede ser fundamental si se configura como de un órgano imparcial de canalización de las demandas y peticiones formuladas por los afiliados, y de continua relación entre los órganos dirigentes y la masa social del partido. Deberá tratarse de una persona independiente y elegida por los afiliados en Asamblea General de carácter nacional o por sus representantes. Tendrá un mandato prefijado, pero prolongado, con la posibilidad de revocarlo de su puesto cuando así lo solicitara una mayoría cualificada de afiliados. Su cargo será incompatible con cualquier otro dentro del partido, o de carácter representativo.

Entre sus principales funciones, podría estar participar en los procedimientos disciplinarios en representación del sancionable, con acceso a todo tipo de información que obre en poder del partido, siempre que así lo solicite, y sería el órgano fundamental de canalización de dicha información hacia los afiliados al objeto de que éstos puedan ejercitar su derecho a estar informados en todo momento sobre la situación de su partido. También le corresponderían funciones de iniciativa o petición hacia los órganos decisores del partido. Adicionalmente, podría tener alguna eficacia la posibilidad de impugnar en vía interna determinadas decisiones del partido que puedan afectar a los derechos fundamentales de los afiliados.

C.- Elementos relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes

El objetivo es evitar la profesionalización y burocratización de los aparatos dirigentes del partido, al objeto de favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, dar entrada a nuevos planteamientos, e impedir el inmovilismo, todo ello con el objetivo de evitar el alejamiento de la realidad por parte de dichos “aparatos”, fenómeno éste común dentro de cualquier tipo de organización de poder y del que no escapan los partidos políticos. Para ello, se propone:

1. *Posibilidad de revocar a los dirigentes del partido por la masa social o sus representantes en exigencia de responsabilidad política por su inadecuada gestión:* evidentemente, esta posibilidad deberá estar revestida de las suficientes garantías, pero nunca debe descartarse. Así, podría ser conveniente instaurar un instituto similar a la moción de censura dentro de los partidos, como forma para sustituir la cúpula dirigente cuando una amplia mayoría de la masa social considerase que su labor está siendo inadecuada. La moción deberá partir siempre de un grupo numeroso de afiliados (por ejemplo, una décima parte del total). A continuación, será necesario plantear candidaturas alternativas. Posteriormente se abriría un proceso electoral interno con carácter inmediato,

quedando el equipo dirigente anterior en funciones hasta que se produjera una eventual sustitución. Para que prospere la moción de censura presentada y se produzca la sustitución del equipo dirigente, sería necesario obtener el voto favorable de las dos terceras partes del total de los afiliados u otras mayorías cualificadas, reunidos a tal efecto en Asamblea General extraordinaria. En caso de no prosperar la moción propuesta, no podría volver a plantearse otra hasta pasado un plazo prudencial, por ejemplo de un año, al objeto de contribuir a no crear una excesiva inestabilidad en el interior del partido.

2. *Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos*: se persigue evitar que las mismas personas acaparen distintos cargos dentro del partido o fuera de él, lo cual ha venido siendo una práctica común. De esta forma, debe ser incompatible ser representante público en cualquier nivel (nacional, autonómico, provincial o local) con cualquier cargo dentro del partido en cualquiera de sus niveles territoriales. Tampoco debería permitirse acumular diversos cargos de diferentes niveles territoriales dentro del propio partido. Esta incompatibilidad será especialmente considerada en relación con determinados cargos del partido, tales como el “Defensor del afiliado” o miembro de las Comisiones o Tribunales arbitrales, pues de ello dependerá la debida independencia en el ejercicio de sus funciones. Por último, las causas de incompatibilidad se detallarán en los Estatutos, prever la posibilidad de establecer excepciones muy puntuales para hacer frente a situaciones coyunturales, siempre que así lo aprobase la Asamblea/Congreso del partido mediante una mayoría cualificada.
3. *Acortamiento de los mandatos e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes*: se trata de evitar que al frente de los equipos directivos se encuentren siempre las mismas personas y se impida por ello la entrada de “savía nueva” que pueda responder adecuadamente a las demandas de la masa social

del partido, así como que se produzca un “aislamiento de la realidad” de unos órganos directivos que ya no representen fielmente el parecer del conjunto de los afiliados.

VII.- La verificación práctica de la exigencia constitucional de la “democracia interna” en los partidos políticos requiere la articulación de mecanismos eficaces de control de sus actividades, entre los que cobra un especial relieve el control del respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido político al que pertenecen.

Partiendo de las previsiones de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), varios son los mecanismos de control del grado de cumplimiento de la exigencia constitucional de democracia interna en ella diseñado. En este sentido, resulta evidente decir que el análisis de los sistemas de control de los partidos en un determinado ordenamiento jurídico es una cuestión que va a estar unida, inexorablemente, a la propia naturaleza jurídica que los partidos tengan en dicho ordenamiento. O dicho en otras palabras, la configuración de los partidos como simples asociaciones, incluidas, por tanto, en la esfera del Derecho privado, plantea una serie de dificultades para justificar un cierto grado de intervencionismo estatal en la labor de unos entes pertenecientes a la esfera de la sociedad y cuyos decisiones podrían verse salvaguardadas por la doctrina de los *acta interna corporis*. En contraposición, una naturaleza jurídica cercana a la configuración de los partidos como órganos del Estado o como sujetos auxiliares del mismo en cuanto que ejercientes de determinadas funciones *cuasi* públicas, permite sostener con mayor justificación un mayor grado de intervencionismo estatal.

Dicho esto, las modalidades de control de la democracia interna en el Derecho español son las siguientes:

a.- El control “formal” de la “democracia interna” en sede registral.

Tiene su fundamento en los arts. 3, 7 y 8 de la LOPP, dado que los partidos políticos están obligados a inscribirse en el Registro de

Partidos para dotarse de personalidad jurídica (efecto constitutivo) y dado que en dicha sede procede realizar una verificación de la documentación presentada por los promotores del correspondiente partido, entre la que se encuentra el estatuto de la formación, que habrá de incorporar las exigencias que en relación con el cumplimiento de la exigencia constitucional de democraticidad prevé el art. 7 de la LOPP.¹

Esta modalidad de control se refiere únicamente al aspecto “estructural” (queda el aspecto “funcional” sujeto al control judicial también previsto por el art. 10 de la LOPP, puesto que el partido aún no ha tenido oportunidad de desenvolverse en la práctica, al encontrarnos en una fase *in fieri*). Al respecto se ha cuestionado con razón cuál puede ser la eficacia de un control como el que ahora se analiza, ya que la superación de este control “estructural” no asegura para nada el posterior desenvolvimiento de las funciones propias de todo partido con arreglo a unas mínimas exigencias de democracia interna.

-
- 1 Dicho precepto dispone que “1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.”

E

Esta modalidad tiene su origen en el control diseñado en el art. 5.2.b) de la Ley de Partidos Políticos de 1978, control que mereció en su momento todo género de críticas por parte de la doctrina, llegando a ser tachado, incluso, de inconstitucional, y que preveía la posibilidad —nunca utilizada— de disolver los partidos cuya “organización” o “actividades” fuesen contrarios a los “principios democráticos”. En la LOPP se ha profundizado en esta modalidad de control, al preverse la posibilidad de disolver un partido político en los siguientes supuestos (art. 10.2):

- a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal;
- b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la LOPP; o
- c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9 de la propia LOPP.

En el primer supuesto correspondería decidir la disolución a la jurisdicción penal, y en los dos restantes a la Sala Especial del Tribunal Supremo.

De ellos, deteniéndonos en el supuesto segundo, la doctrina ha venido a señalar algunos problemas prácticos en la aplicación de esta posibilidad, de forma que posiblemente su aplicación a un supuesto concreto se antoja problemática: en primer lugar, porque la LOPP no define qué debe entenderse por vulneración “continuada, reiterada y grave” de la exigencia de democracia interna. Es cierto que la propia LOPP conecta de forma inmediata esa previsión con las referencias de los arts. 7 y 8 de la misma, preceptos que pretenden desarrollar aquella exigencia desde una perspectiva estructural y funcional. Pero se nos antoja como

insuficiente para, llegado el caso, sostener la posibilidad de entablar una acción de disolución sobre la base de lo que en realidad son conceptos jurídicos indeterminados y, por ello, abiertos a la interpretación del operador jurídico. Ello contrasta con el tercer supuesto de disolución, que la LOPP reserva para aquellas formaciones políticas que, a través de determinadas conductas expresamente contempladas de forma muy pormenorizada, den cobertura a organizaciones terroristas (art. 9 LOPP). En definitiva, como primera crítica podríamos decir que el precepto contemplado no supera el juicio sobre la necesaria tipificación de aquellas conductas que por su gravedad justifiquen la disolución del partido no democrático. Por otro lado, nos parece que la sanción prevista (disolución) puede ser excesiva en determinadas situaciones, y por ello quizás hubiera sido más interesante ofrecer el órgano judicial decisor la posibilidad de acordar una medida menos grave (quizás la suspensión de las actividades del partido durante un tiempo o hasta que cesara el comportamiento antidemocrático) que permitiera salvaguardar de manera idónea el principio de proporcionalidad.

E

Esta vía de control consiste en la posibilidad, abierta a los afiliados un partido político, de controlar jurisdiccionalmente las decisiones tomadas en el seno de la organización a la que pertenezcan que puedan ser vulneradoras de sus derechos de participación democrática.

En este sentido, hay que destacar una serie de consideraciones contenidas en la STC 56/1995, de 6 de marzo, en la que el Tribunal Constitucional se refirió a la cuestión de la “democracia interna” en los partidos políticos a través de las siguientes consideraciones:

- 1º La exigencia constitucional de “democracia interna” del art. 6 se traduce, aparte de en una carga para las organizaciones partidistas, en una serie de *derechos subjetivos* de los afiliados frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación

en la toma de decisiones y en el control de su funcionamiento interno (FJ 3º a). Esos derechos subjetivos integran lo que el Tribunal Constitucional denomina un *derecho de participación democrática*.

- 2º Los derechos que se reconocen a los afiliados en el seno del partido político son los que se determinaban en el art. 4 de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, y apartados f) y g) del art. 3 de la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas (hoy habría que entender que esta referencia se traslada al art. 8 de la vigente LOPP). Al tiempo, el propio Tribunal Constitucional reconoció —en relación con las previsiones legales anteriormente vigentes— que dichos preceptos regulaban unos “*muy escuetos derechos de los afiliados*” (FJ 3º b), y que los mismos podrían agruparse de la siguiente forma a efectos sistemáticos: derechos de participación interna (sufragios activo y pasivo, presentación de iniciativas, y participación mediante la dedicación personal al partido); libertad de expresión, opinión y queja; derecho de información; derecho de contribución económica y derecho a no ser expulsado del partido de forma arbitraria. Todos estos derechos de los afiliados surgirían de la conexión existente entre los arts. 6 y 22 de la Constitución, y derivarían de la exigencia que el primero de esos preceptos impone a los partidos en torno a su necesaria organización y funcionamiento democráticos.
- 3º Las exigencias que la Constitución impone a los partidos políticos en su art. 6 y en sus concreciones legislativas (antes en las Leyes de Partidos Políticos y de Asociaciones Políticas, y hoy en la LOPP), integran el contenido del derecho de asociación consagrado en el art. 22. Ello va a suponer que la vulneración de cualquiera de los derechos que en favor de los afiliados a un partido reconoce la legislación vigente, o sus concreciones estatutarias, puede plantearse mediante el cauce procesal de defensa de los derechos fundamentales en sede ordinaria (proceso preferente y sumario, ante órganos de la jurisdicción ordinaria), o a través del recurso de amparo (ante el Tribunal Constitucional).

- 4° Cualquier otro derecho *que no esté incluido* en las dos listas anteriores —y que sea fruto, por tanto de una ampliación llevada a cabo por los Estatutos del partido respecto de las exigencias legales—, serán derechos de rango *meramente estatutario o negocial* (FJ 3° *b in fine*). Respecto a la protección jurisdiccional que se brinda por el ordenamiento jurídico para la defensa frente a eventuales ataques a *esos otros derechos de los afiliados*, no cabría la protección cualificada del recurso de amparo (judicial o constitucional).
- 5° Los derechos de participación de los afiliados dentro del partido son “derechos de configuración legal” (FJ 3° *b*), de forma que el legislador es, en principio, completamente libre para ampliar o reducir el conjunto de derechos reconocidos legalmente a los afiliados. Siendo ello así, en tanto no se produzca esa ampliación, sólo podrá plantearse la eventual vulneración de esos otros derechos en sede ordinaria.

Por tanto, según el Tribunal Constitucional (STC 56/1995), cabe distinguir las siguientes situaciones posibles:

- a) Vulneración de cualquiera de los derechos que a los afiliados les reconoce la Ley de Partidos o la Ley de Asociaciones Políticas (hoy habría que entender que cualquiera de los derechos de la LOPP): en estos casos, quedaría abierta la vía del amparo judicial, al “*integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del artículo 22 CE*”. En este sentido, la STC 71/1984, de 12 de junio, FJ 3°, dispuso que “*las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales tienen en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre (...), una triple dimensión, correspondiendo a la civil el carácter de ordinaria y plena para el conocimiento de las reclamaciones que se formulen respecto a las lesiones en las que el autor tenga la condición de particular*”. Por tanto, la vía oportuna de impugnación de los actos partidistas lesivos de derechos fundamentales, es la prevista por los correspondientes preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil que articulan un procedimiento

ante el Juez de Primera Instancia caracterizado por las notas de preferencia y sumariedad. También queda abierta, en su caso, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional de forma subsidiaria (FJ 3º *c in fine*).

- b) Vulneración de cualquier otro derecho que los Estatutos, yendo más allá de las previsiones de la LOPP, atribuyan a los afiliados a un partido (*derechos meramente estatutarios*): tal y como el Tribunal Constitucional recuerda “*el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial*” (FJ 3º *d*). Ahora bien, respecto de los mismos deben distinguirse, a su vez, varias situaciones:
- *que la vulneración de ese derecho afecte a otros derechos de los afiliados*. Aquí caben dos posibilidades: que ese otro derecho afectado sea un derecho fundamental, lo que puede ocurrir sobre todo (como apunta el propio Tribunal Constitucional), en materia de expulsión de afiliados, ya que pueden verse vulnerados en tales casos derechos fundamentales (STC 185/1993, de 31 de mayo), como el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (STC 155/1993, de 3 de mayo), el derecho al honor (STC 218/1988, de 22 de noviembre), u otros derechos de contenido económico (STC 96/1994, de 21 de marzo), recordando que “en estos casos se ha admitido la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente estas infracciones (SSTC 185/1993, 96/1994 y ATC 213/1991)”, queda por tanto abierta la puerta tanto del amparo judicial como del constitucional. Pero es posible también que ese otro derecho afectado no sea fundamental, en cuyo caso la vía oportuna de protección será la que el ordenamiento haya previsto para proteger ese otro derecho.
 - *que la vulneración de ese derecho meramente estatutario no afecte a otros derechos de los afiliados*: se trataría de una vulneración aislada de un derecho reconocido por los Estatutos, pero no por la LOPP. En este caso, la protección “*deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios*”. Sin embargo, como ha apuntado el Tribunal Constitucional en esta misma

sentencia, en estos casos la protección judicial no tiene por qué producirse siempre, pues hay que tener en cuenta que el derecho de autoorganización de la asociación puede llegar a imponerse a estos derechos meramente estatutarios que no afecten a otros derechos de los afiliados. Por tanto, la *posibilidad* y la *intensidad* del control judicial de las decisiones partidistas que provoquen la lesión de estos derechos requerirá una labor de ponderación casuística de los intereses en juego, para la cual el Tribunal Constitucional se remite una serie de criterios ya precisados con ocasión de los conflictos de expulsión de asociados que dieron lugar a otros pronunciamientos del Alto Intérprete: SSTC 218/1988, 96/1994 y ATC 213/1991, (STC 56/1995, FJ 3 d, *in fine*).

A partir de esta exposición —y teniendo en cuenta que el grado de protección de los derechos de los afiliados va a ser más o menos intenso, dependiendo de si estamos ante derechos de previsión legal o ante derechos meramente estatutarios— resulta imprescindible realizar una valoración de previsiones de la LOPP al respecto. En la actualidad, el art. 8 LOPP regula el catálogo legal de los derechos que corresponden a un afiliado a un partido político,² y señala algunos de los considerados como imprescindibles para asegurar un funcionamiento democrático, pero olvida otros (libertad de expresión, derecho a participar en los procesos de designación de candidatos electorales, derecho a constituir corrientes internas de opinión) que son igualmente necesarios, con todo lo que ello supone en orden a un menor grado de protección de los mismos en sede jurisdiccional (ordinaria o constitucional), a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional citada.

En este sentido, si comparamos la regulación de la cuestión de la democracia interna en el marco legislativo anteriormente vigente y en el actual, advertimos que, pese a ser ciertos los avances producidos en de-

² “Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes”.

terminadas cuestiones de especial importancia (previsión de instrumentos de exigencia de responsabilidad de los dirigentes del partido, establecimiento de la garantía de respeto de principios procesales esenciales en los procedimientos disciplinarios internos partidistas, etc.), la realidad es que en materia de ampliación del catálogo legal de derechos de los afiliados y de garantías internas en relación con su protección, la LOPP deja mucho que desear.

De esta forma, como principales carencias relativas a los derechos de los afiliados en el seno del partido al que pertenezcan, pueden señalarse las siguientes: no se garantiza la libertad de expresión de los afiliados por las opiniones manifestadas tanto en el interior del propio partido como en el exterior; no se ha previsto la instauración de Comisiones Arbitrales en el propio partido para conocer de los recursos contra las decisiones de los órganos partidistas competentes en materia disciplinaria; no se establece un derecho específico de los afiliados a la constitución de corrientes internas de opinión; nada dice la LOPP sobre el derecho de petición de los afiliados; tampoco sobre la exigencia en la creación de la figura del Defensor del Afiliado como órgano imparcial de canalización de las demandas de diversa índole de los afiliados en relación con el aparato partidista, etcétera.

2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes:

A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos.

A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.

A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.

A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.

3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno."

TABLA COMPARATIVA DE LA REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN EL MARCO LEGISLATIVO ANTERIOR (LEY DE ASOCIACIONES POLÍTICAS Y LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS) Y EL VIGENTE (LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS)

Cuestión	LOPP 2002	Observaciones	LPP 1978 Y LAP 1976
Deber de respeto a los principios democráticos	Art. 7.1		Art. 4 LPP
Asamblea general como órgano superior	Art. 7.2	En LOPP se indica que le corresponderá adoptar las decisiones más importantes, incluida la disolución	Art. 4 LPP
Sufragio libre y secreto para elegir a los cargos directivos	Art. 7.3	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 4 LPP
Reglas para el funcionamiento de los órganos colegiados	Art. 7.4: plazos convocatoria; quórum para inclusión de asuntos en orden del día; reglas de deliberación; mayorías para adopción de acuerdos	Mención obligatoria en los estatutos	No previsto
Mecanismos para el control democrático de los dirigentes	Art. 7.5	Mención obligatoria en los estatutos. No se concretan dichos mecanismos (moción de censura/revocación)	No previsto
Igualdad de derechos y deberes	Art. 8.1		No previsto
Contenido mínimo estatutario de derechos de los afiliados	Art. 8.2.a): participación en actividades del partido y en órganos de gobierno; derecho de voto; derecho de asistencia a Asamblea general Art. 8.2.b): sufragio activo y pasivo para los cargos del partido Art. 8.2.c): información Art. 8.2.d): impugnación de acuerdos	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 3 LAP (presentación de iniciativas; aportaciones económicas; opinión y queja) Art. 4 LPP y 3 LAP (sufragio) Art. 4 LPP y 3 LAP (información)
Garantías en los procedimientos sancionadores	Art. 8.3: contradicción; información; audiencia; motivación; en su caso, recurso interno	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 3 LAP (mención obligatoria en estatutos de régimen disciplinario y de causas de pérdida de la condición de afiliado)
Obligaciones mínimas	Art. 9: compartir finalidades del partido y colaborar para su consecución; respeto estatuto y leyes; cumplir acuerdos válidamente adoptados; abono cuotas	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 3 LAP: colaboración en realización del programa; cumplir acuerdos válidamente adoptados

Por otro lado, y dentro del tema que nos ocupa, se plantea una cuestión adicional y de especial importancia, es cual la determinación de si es posible afirmar los derechos fundamentales en el interior de los partidos, o dicho de otra forma, si los afiliados a un partido, por el hecho de ingresar en éste, ven mermados parte de sus derechos que la Constitución reconoce, o si por el contrario pueden aspirar a verlos respetados en las formaciones políticas a las que pertenecen, cuestión que nos traslada a la problemática de la *Drittwirkung* o eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Al respecto, podemos señalar que, a nuestro juicio, hay argumentos suficientes para sostener que en las relaciones privadas —también en aquellas que se desarrollan en los grupos en los que los individuos se integran y, por ende, en los partidos políticos—, continúan rigiendo los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a los individuos. En este sentido, y para apoyar esta afirmación, pueden exponerse varios argumentos:

- En primer lugar, hay que recordar que el art. 9.1 de la Constitución dispone el sometimiento a la Constitución (y, por tanto, también a la parte relativa a los derechos fundamentales), no sólo de los poderes públicos, sino también de los ciudadanos. Además, a juicio de la STC 18/1984, de 7 de febrero, la sujeción de los poderes públicos a la Constitución “se traduce en un deber positivo de dar efectividad a tales derechos en cuanto a su vigencia en la vida social” (FJ 6^o). De esta forma, la *Drittwirkung* sería una derivación de la configuración del Estado como social. Por otro lado, el art. 10.1 de la Constitución establece que la dignidad de la persona y sus derechos inviolables son el fundamento del orden político y la paz social. Siendo ello así, no parece correcto afirmar un orden político restringido al ámbito público, separándolo de un orden privado en el que no tendrían cabida los derechos fundamentales.
- En segundo lugar, la propia naturaleza jurídica de los partidos —ciertamente, de carácter privado, pero complementada con el carácter público de determinadas funciones por aquéllos desarrolladas—, justificaría un acercamiento de los partidos a

la vinculación positiva que los poderes públicos tienen respecto a toda la Constitución, incluidos los derechos fundamentales.

- En tercer lugar, la propia Constitución española exige a los partidos políticos en su art. 6 una estructura y un funcionamiento interno democráticos. Esta exigencia, difícilmente podría entenderse cumplida en aquellos partidos que negasen a sus afiliados sus derechos fundamentales por el hecho de ingresar en los mismos. De esta forma, si la idea de democracia va inexorablemente unida al reconocimiento de un catálogo mínimo de derechos de la persona, lo mismo ocurre con el concepto de “democracia interna”, que igualmente requiere, entre otras cosas, el respeto de un mínimo de derechos a favor de los afiliados.
- Por último, los derechos fundamentales poseen un indudable efecto expansivo que se proyecta también sobre las relaciones privadas (así, se ha hablado de un efecto *irradiación* de los derechos fundamentales sobre las relaciones privadas). Esa proyección se ha producido en una manera indirecta, a través de la acción del legislador al dictar normas que incorporan, adaptándolos a las relaciones privadas, los principios y valores que los derechos fundamentales representan y que impregna parte de la regulación contenida en la LOPP.

Ahora bien, lo cierto es que, pese a dichos argumentos, la posición del Tribunal Constitucional no parece ir tan lejos, pues condiciona *prima facie* la posibilidad de una protección de los derechos de los afiliados “de máximo nivel” al hecho de que el derecho fundamental presuntamente lesionado sea o no de los contenidos en el catálogo legalmente previsto, aunque es también cierto —como ya se ha indicado— que igualmente reconoce la posibilidad de que una decisión de un partido político que afecte en primera instancia a un derecho meramente estatutario, pueda producir de forma irradiada la vulneración de un derecho fundamental, en cuyo caso estaría igualmente abierta la puerta del recurso de amparo, tanto judicial como constitucional (STC 56/1995).

MESA 10

JURISPRUDENCIA ELECTORAL

LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL*

*Pedro Esteban Penagos López***

SUMARIO: I. Concepto. II. Naturaleza jurídica. III. Las funciones de la jurisprudencia. IV. Criterios relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. V. La importancia de la jurisprudencia en la consolidación democrática de las instituciones.

I CO CE TO

En México, el concepto legal de jurisprudencia se refiere a los criterios de observancia obligatoria, derivados de la interpretación judicial de normas positivas aplicadas a casos concretos y emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

Aunado a la definición anterior, conviene destacar que la jurisprudencia al provenir de ejecutorias es, en consecuencia, fiel reflejo del ejercicio jurisdiccional de los Tribunales, pues revela la forma en que los jueces interpretan y aplican las normas jurídicas en una controversia, esto es, en la vida real, de ahí que se estime que las mejores jurisprudencias nacen de la reflexión profunda de los casos concretos y del análisis prudente, pormenorizado, serio y maduro de las normas aplicadas, en busca siempre la solución justa de los litigios.

* Ponencia presentada en la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales: La Reforma a la Justicia Electoral en México, celebrada los días 13, 14 y 15 de septiembre de 2007, en Villahermosa, Tabasco.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El derecho, entendido sólo como un conjunto de normas jurídicas establecidas por el legislador, no puede explicarse sin el estudio de la forma en que esas normas son aplicadas e interpretadas por los juzgadores al resolver asuntos concretos, es decir, sin el conocimiento de la jurisprudencia, que deriva de una labor eminentemente interpretativa, con la que se busca fijar el sentido de la norma, en problemas concretos sometidos al conocimiento del juzgador.

De ahí que, en teoría del derecho constitucional, se estime que la verdadera Constitución de un país está compuesta por sus disposiciones y todas las sentencias de los tribunales que las han aplicado e interpretado; afirmación que es correcta, pues para conocer cualquier rama del derecho no basta con tener a la vista los códigos o las leyes, sino que es indispensable verificar cómo es el derecho llevado a la práctica, es decir, cómo se ha interpretado o aplicado por los jueces.

Por ello, para tener un panorama completo para la resolución de un asunto de carácter electoral, es necesario conocer y observar la Constitución, las leyes electorales y la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando resulte aplicable.

En ese contexto, considero que podemos definir a la jurisprudencia electoral como el producto de la interpretación jurídica sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de observancia obligatoria, derivada cuando sea necesario, de la reiteración de criterios o del proceso de unificación de los mismos, en la materia.

II NATURALEZA JURÍDICA

En la doctrina se debate acerca de si los jueces crean o no derecho al resolver controversias; en este sentido estimo que como la jurisprudencia deriva de una labor de interpretación, ya que su emisión es producto de la función de juzgar, en la que se fija el sentido de la norma colmando las lagunas de la ley, en consecuencia, podemos

estimar que con la jurisprudencia el juzgador sí crea derecho, prueba de ello es el establecimiento de figuras jurídicas que no existen expresamente en la legislación, de ahí que a la jurisprudencia se le denomine como la legislación judicial.

Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la tesis de rubro: “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (legislación de Tabasco y similares)”,¹ que previó la llamada nulidad abstracta, causal que, como sabemos,

¹ La jurisprudencia citada es la siguiente: “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (legislación de Tabasco y similares). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.” La jurisprudencia en cuestión se encuentra publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 2ª edición, Tercera Época, Sala Superior, Tesis S3ELJ 23/2004, TEPJF, México, pp. 200-201.

no está contemplada en la norma electoral y, sin embargo, el criterio sirvió para determinar la nulidad de la elección de un gobernador.

En el mismo sentido, la Sala Superior creó la figura jurídica del *per saltum* al sostener que si el agotamiento de los medios impugnativos ordinarios, implican la merma o extinción de la pretensión de los actores, éstos pueden acudir directamente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de que los derechos que reclaman los actores puedan serles restituidos. Estos criterios pueden consultarse en las tesis emitidas bajo los rubros: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”² y “MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SE DEBEN DE AGOTAR PARA CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD”.³

Así, en este apartado podemos concluir que la labor de los órganos jurisdiccionales federales facultados para emitir jurisprudencia, implica la creación de derecho, procedente de la solución de casos concretos expuestos en una controversia, en cuya resolución se establecen las reglas necesarias para su solución.

III LAS FUNCIONES DE LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia tiene tres funciones fundamentales, a saber:

- a) Una función aclaratoria, porque dilucida el alcance o significado de normas ambiguas o vagas y disuelve antinomias aparentes;
- b) Una función integradora, que opera cuando se colman lagunas normativas o vacíos jurídicos de casos no expresamente regulados y que requieren solución jurídica, y

² *Ibidem*, p. 80.

³ *Ibidem*, pp. 178-181.

- c) Una función uniformadora, que obedece a que la jurisprudencia se encarga de establecer la forma en que todas las autoridades jurisdiccionales o administrativas, deben aplicar e interpretar las disposiciones jurídicas, ya que como se ha visto, el resultado de la interpretación y de la integración de la ley, sirve para resolver los nuevos asuntos que se van presentando.

La labor jurisprudencial del Tribunal Electoral atiende a esas funciones y se orienta por criterios garantistas, que son su principal inspiración al interpretar las leyes electorales, esto es, que en esencia, prefiere aquellas interpretaciones del derecho tendentes a proteger y hacer realidad, de la mejor manera, los derechos electorales de los ciudadanos, así como hacer funcionar razonable y justamente el sistema democrático y las instituciones político-electorales de nuestro País.

Incluso, en la reforma constitucional,⁴ los legisladores, conscientes de la importancia de las funciones del Tribunal Electoral, consideraron necesario dotarlo de la facultad para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, facultad con la cual se fortalecen las funciones del Tribunal, que se verá reflejada en criterios que no sólo hagan referencia a cuestiones de legalidad, sino también a problemas de constitucionalidad de leyes electorales, como consecuencia de un acto de aplicación.

Las funciones descritas demuestran el papel fundamental que la jurisprudencia tiene en nuestro sistema jurídico, de ahí la necesidad de entender su significado y sus alcances. Así, algunos ejemplos que ilustran las funciones de la jurisprudencia a que me he referido, son los siguientes:

El artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el Tribunal Electoral al resolver los medios de impugnación previstos en la ley, deberá suplir las deficien-

⁴ En este punto se alude a la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de noviembre de 2007, sin embargo, se destaca que en la fecha en que se presentó esta ponencia dicha reforma se encontraba pendiente de aprobación por las Legislaturas de los Estados.

cias y omisiones de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos; empero, en materia indígena, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-11/2007, el seis de junio de dos mil siete, asunto relacionado con los usos y costumbres de esos grupos, se emitió un criterio que otorga una amplitud importante a esa disposición, ya que con base en el artículo 2º de la Constitución Federal que protege ampliamente los derechos de los pueblos indígenas —con lo cual establece un estatus proyeccionista especial para estas minorías—, el Tribunal Electoral determinó que en ese caso no solamente debe suplirse la deficiencia de la queja, sino la ausencia total de agravios, incluso, se liberó al grupo promovente de la carga de precisar cuál es el acto que le afectaba, pues en la ejecutoria referida se precisó cuál era el acto que realmente les causaba agravio, ello con el fin de resolver lo conducente y, principalmente, lograr una impartición de justicia efectiva en favor del grupo indígena promovente.⁵

Lo anterior permite ilustrar la forma en que la jurisprudencia establece la manera en que debe entenderse una disposición al momento de aplicarla a casos concretos, con la ventaja de que, los órganos

⁵ La jurisprudencia en cuestión es la siguiente: “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA TOTAL EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas en los que se plantee la infracción a las prerrogativas ciudadanas tuteladas por este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad o agravios en términos del artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda (incluso determinar el acto que realmente causa agravio a la

administrativos de carácter electoral podrán evitar la aplicación de las normas que fueran materia de estudio en los juicios a que me he referido, pues para ellos es obligatoria la observancia de la jurisprudencia.

I CRITERIOS RELEVANTES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En párrafos anteriores, ya hicimos referencia a uno de los criterios más trascendentes que ha emitido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el relativo a la causa de nulidad abstracta, que consiste esencialmente, en determinar que procede considerar actualizada esa causa de nulidad, cuando en una elección se vulnera de manera fundamental, alguno de los principios electorales previstos en los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, ya que es inconcuso que por tal mo-

actora) sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes. Lo anterior es así, porque el derecho fundamental a una tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 17 Constitucional, tiene como presupuesto necesario el acceso a los tribunales de justicia con la ausencia de obstáculos económicos y técnicos para todos los ciudadanos. En razón de lo anterior, y aun cuando no existiera la reglamentación específica en materia electoral para las impugnaciones promovidas por los miembros de las citadas colectividades, resulta necesaria su resolución tomando en cuenta otras disposiciones como son, los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, y las leyes federales secundarias que se traducen en los mecanismos que respondan a dicha finalidad. En este sentido, cabe señalar que el alcance de la suplencia deficiente, entraña un espíritu garantista y por tanto antiformalista, tendente a equilibrar las desventajas procesales en que se encuentran los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, con motivo de circunstancias culturales, económicas y sociales desfavorables." La jurisprudencia es transcrita es consultable en la página de internet <http://www.trife.org.mx>.

tivo dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de la inobservancia de los principios constitucionales señalados.

A través de la jurisprudencia mencionada, la Sala Superior estableció una causa de nulidad que no se encuentra prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino que la hizo derivar de una interpretación relacionada de las disposiciones constitucionales citadas.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las leyes electorales se interpretarán desde un punto de vista gramatical, sistemático y funcional, sistemas que por su naturaleza no permiten la creación de figuras jurídicas completamente novedosas, de ahí que posiblemente, en la materia electoral, no esté permitido al juzgador crear figuras no enunciadas en la norma.

Esto porque en materia electoral la interpretación de la norma jurídica al momento de resolver juicios relacionados con un proceso electoral, no debe implicar la creación de nuevas instituciones, pues ello podría implicar inobservancia al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, toda vez que las normas electorales tanto federales como locales, deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral, ya que de no ser así, no es posible su aplicación; lo que encuentra explicación porque sólo de esta forma se consigue que los partidos políticos tengan la posibilidad de impugnarlas en acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior es así, toda vez que los procesos electorales deben desahogarse con un cuerpo de leyes cerrado antes de su inicio, pues es importante que las partes contendientes conozcan las reglas que los regirán antes del inicio del proceso, para darles certeza jurídica, así como para que se respeten los principios de igualdad y equidad en la contienda y exista equilibrio jurídico entre ellas.

En este punto es importante señalar que una de las preocupaciones del Constituyente Permanente, es la relativa a los límites interpretativos

de la Sala Superior del Tribunal Electoral, tan así es que en la reforma constitucional electoral aprobada por el Congreso se establece que las sentencias se deben ceñir a las causas de nulidad que expresamente señalan las leyes, sin poder establecer por vía de jurisprudencia causales de nulidad diversas.

Sin embargo, el problema que se presenta en la práctica es de suma trascendencia, porque si bien es cierto que en el derecho electoral existen disposiciones previamente establecidas por el legislador para resolver la mayoría de los asuntos concretos sometidos a la potestad judicial, también lo es que existen supuestos que no están expresamente regulados en las normas, de ahí la necesidad de que en muchas ocasiones, se deba recurrir a la interpretación del derecho, no sólo para desentrañar la voluntad del legislador, sino para proveer una justa resolución de los litigios, fijando los alcances de la norma, a fin de cumplir con el mandato constitucional de resolver litigios. No se trata pues de un problema de definición jurídica, sino un problema real que se presenta al resolver litigios de carácter electoral.

En esta hipótesis, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha recurrido a la aplicación de los principios generales del derecho, en términos del artículo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como la doctrina y la costumbre; o realizar interpretaciones sistemáticas y funcionales para resolver asuntos concretos que requieren de una solución jurídica, esto lo vemos con claridad en el criterio de la nulidad abstracta a que me he referido; en donde la Sala Superior al advertir un proceso completamente viciado, en aras de hacer justicia, creó una causa de nulidad.

Otro ejemplo muy claro de lo anterior, es el de la afiliación múltiple, pues ni en la Constitución, ni en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se regula el caso de los ciudadanos que se afilian a más de un partido político, con la finalidad de que éstos obtuvieran el registro y el financiamiento respectivo en ese supuesto, la Sala Superior determinó que el derecho de afiliación se cumple con

afiliarse a un solo partido político, esto de acuerdo con la tesis que lleva el siguiente rubro: “DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA”.⁶

Asimismo, podríamos referirnos a otro litigio en el que la Sala Superior requirió colmar una cuestión no regulada expresamente en la ley elec-

⁶ El texto de la jurisprudencia aludida es el siguiente: “DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA. De conformidad con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o., párrafos primero y tercero; 9º, primer párrafo; 35, fracción III; 41, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí como 5o., párrafo 1; 22, párrafo 1; 23, 33, 34, 35, 38, 49, párrafos 2 y 3; 49-A y 49-B, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el derecho de asociación política debe ejercerse en un plano de igualdad jurídica que propicie la funcionalidad del sistema en el que se ejerce y, paralelamente, no genere un tratamiento privilegiado o una restricción indebida de los derechos de los demás. Así, los ciudadanos no pueden asociarse, a la vez, a dos o más organizaciones o asociaciones políticas que pretendan obtener su registro como partido político o agrupación política nacional, dado que, por un lado, ello implicaría la elusión a los límites establecidos en el citado código para el otorgamiento del financiamiento público y, por otra parte, la afiliación múltiple y simultánea permitiría eludir el requisito relativo a contar con un mínimo de asociados en el país, que se exige para el registro de los referidos institutos políticos. Estimar como admisible la afiliación simultánea significaría tanto como aceptar la posibilidad de que un grupo de ciudadanos concentrara el financiamiento público (que se reparte en forma igualitaria) en las entidades políticas que conformaran merced a la afiliación múltiple, en detrimento del derecho de aquellos otros ciudadanos que únicamente formarían una sola agrupación o partido político, lo que en forma evidente atenta contra el principio de igualdad, dado que, en los hechos, los primeros contarían con una mayor cantidad de recursos para la consecución de sus particulares propósitos políticos. En otro orden, si el Código Electoral Federal, entre los requisitos que expresamente prevé para obtener el registro como partido o agrupación política nacional, establece el de contar con un mínimo de asociados, hace jurídicamente inadmisibles que los ciudadanos, en ejercicio de su derecho de asociación política, pretendan formar más de un partido o agrupación política nacional a la vez, ya que ello se traduciría, al final de cuentas, en la elusión del requisito señalado, pues en términos reales no se contaría con la participación necesaria de esos ciudadanos para cumplir con los fines encomendados a los institutos políticos mencionados, lo cual iría en detrimento del desarrollo democrático y la cultura política del país. En este sentido, resulta una consecuencia lógica del hecho de que un ciudadano se encuentre asociado a un número indeterminado de agrupaciones o partidos políticos, que no se encuentre en condiciones óptimas, o bien, no tenga la capacidad suficiente para contribuir de manera eficiente al desarrollo y cumplimiento de los fines encomendados a los partidos

toral, esto es, el de los incidentes no especificados que debe iniciar el Instituto Federal Electoral frente a quejas de propaganda ilegal durante un proceso electoral; en el caso, ante la ausencia de una norma para regular la forma o procedimiento en que deberían resolverse este tipo de cuestiones, la Sala fijó las reglas que deben observarse sobre ese tenor, aplicando principios establecidos en el artículo 14 constitucional; lo anterior se aprecia de las ejecutorias dictadas al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-34/2006, de fecha cinco de abril de dos mil seis y veintitrés de mayo de dos mil seis, respectivamente, y en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-202/2007, de veinticuatro de agosto de dos mil siete.

Como se advierte, la dinámica social y la variedad de controversias que se presentan en la vida real, provoca que la legislación electoral no alcance la amplitud necesaria para regular todos los litigios que van surgiendo con motivo de la competencia político-electoral; de ahí que a través de la jurisprudencia se llenen estas lagunas, no obstante, sería saludable que en esta materia tuviéramos una regulación más completa, para que la justicia sea más predecible, ésto para transparentar aún más la democracia.

Por ello, la creación de la jurisprudencia resulta una actividad jurídica fundamental del juzgador; y su difusión y conocimiento es esencial para la autoridad electoral, los partidos políticos y postulantes, a fin de entablar un diálogo uniforme y constantemente creativo en la interpretación del derecho electoral; además, su sistematización también constituye una labor importante para su correcta difusión y consulta, ya que con ello se logra que los interesados conozcan el derecho electoral a través de casos prácticos.

y agrupaciones políticas nacionales de las que forme parte, lo que implica que con la existencia de un elevado número de organizaciones o asociaciones que alcanzaran su registro y compartieran como asociados a los mismos ciudadanos, a todas luces se estaría en presencia de una situación virtual o artificial, no real o auténtica, y sería ilusoria la posibilidad de que se potenciara el efecto multiplicador que se persigue con las funciones que se asignan legalmente a dichos institutos políticos nacionales. La jurisprudencia en cuestión se encuentra publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 2ª edición, Tercera Época, Sala Superior, Tesis S3ELJ 60/2002, TEPJF, México, pp. 92 y 93.

Otra jurisprudencia relevante es la relativa a la suspensión de derechos políticos de los procesados, de la que destaca la visión garantista y no restrictiva de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos.

En el caso, la autoridad administrativa electoral negó al ciudadano la expedición de su credencial con fundamento en el artículo 38, fracción II de la Constitución Federal, que establece: “*Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: ... II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión*”.

Al respecto, la Sala Superior consideró contrario a derecho negar al ciudadano la entrega de su credencial para votar, tan sólo por estar suspendido en sus derechos al encontrarse sujeto a un proceso penal derivado de un auto de formal prisión. Así, determinó que el cúmulo de derechos o prerrogativas establecidos en la Constitución a favor del ciudadano, no deben entenderse como un catálogo rígido, invariable y limitativo, sino por el contrario, las garantías constitucionales deben concebirse como principios o lineamientos mínimos, que puedan expandirse.

En ese contexto, la Sala Superior tomó en consideración que conforme al artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la suspensión de derechos sólo puede actualizarse cuando existe sentencia firme, por lo que como el Estado mexicano aprobó el Pacto citado, es claro que forma parte de lo que el artículo 133 constitucional denomina Ley Suprema de la Unión; por tanto, concluyó que a los ciudadanos sujetos a proceso, no privados de su libertad, debe permitírseles ejercer su derecho a votar y, por consiguiente, expedírseles su credencial para votar.

Esta interpretación es acorde con lo dispuesto en nuestra Carta Magna y en diversos instrumentos internacionales, en los cuales se reconoce a favor de quien está sujeto a proceso penal, el derecho fundamental a la presunción de inocencia, lo que implica que, mientras el sujeto no sea condenado por sentencia ejecutoria, que lo prive de la libertad, no debe ser suspendido en su derecho político-electoral de

votar. Lo descrito se sostuvo en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 85/2007, resuelto el veinte de junio de dos mil siete y del que derivó la tesis de rubro: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”.⁷

⁷ La tesis mencionada es del tenor siguiente: “SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD. La interpretación armónica, sistemática y funcional del artículo 38, fracción II, en relación con los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica. En efecto, las referidas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluso a prisión, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales; pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos. Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables. Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.” Este criterio es consultable en la página de internet <http://www.trife.org.mx>

LA IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN LA CONSOLIDACIÓN
DE LA INSTITUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Derivado de lo anterior, es claro que la jurisprudencia electoral ocupa un papel fundamental en la conformación y aplicación del ordenamiento jurídico en nuestro país.

Primero, porque al resolver las controversias que se ubican en contextos de interpretación o vacío legislativo, se da cumplimiento al deber de todo Estado Democrático de Derecho de impartir justicia a sus gobernados y, por ende, a consolidar sus instituciones bajo ese régimen democrático.

Segundo, porque la interpretación de la labor legislativa perfecciona el sistema de justicia, dado que las tesis de jurisprudencia emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, son incorporadas a las leyes, en las reformas subsecuentes, un ejemplo evidente de esta afirmación es la reciente reforma constitucional en materia electoral, que incorporó distintos precedentes y tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral, como son los siguientes:

En la tesis de rubro: “REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA”, la Sala Superior determinó que el hecho de que no exista una referencia expresa en el “Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes”, sobre los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento, ya que en ningún momento la interpretación del artículo 32 del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias de que se trate.⁸

El criterio descrito influyó en el contenido del artículo 41, fracción II, inciso c, tercer párrafo de la Carta Magna, el cual quedó redactado en los siguientes términos: “.. De igual manera la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación”.

Asimismo, podemos referirnos al criterio de rubro: “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.”, en el cual se consideró que la

⁸ El texto de la tesis mencionada es el siguiente: “REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA. El hecho de que en el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento. Ciertamente, en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.” Dicho criterio es consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 2ª edición, Tercera Época, Sala Superior, Tesis S3ELJ 49/2002, TEPJF, México, pp. 284-285.

falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional, entre otros, el contenido en la fracción IV, del artículo 116, de la Constitución Federal, con base en el cual las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley.⁹

El razonamiento expresado fue retomado por el Constituyente Permanente, en el artículo 41, fracción III, apartado D, de la Constitución Federal, para prever lo siguiente: “Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permissionarios, que resulten violatorias de la ley”.

Finalmente, otro ejemplo evidente lo encontramos en la tesis de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD DE

⁹ El tesis de esa es siguiente: “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO. El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquéllas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.” Dicha tesis se puede consultar en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>

LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES¹⁰

Este criterio se insertó en el artículo 99 párrafo décimo sexto de la Constitución citada, que dispone: "... Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 de esta Constitución, las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, contrarias a la presente Constitución...".

Por ello es necesario hacer énfasis en que la jurisprudencia es un mecanismo de gran utilidad para actualizar las disposiciones integrantes del sistema jurídico mexicano, puesto que se parte de la imposibilidad de que el legislador prevea, al emitir las leyes, todos los escenarios posibles al amparo de una determinada disposición, de ahí que la integración de figuras jurídicas diversas, obtenidas a través de la interpretación realizada por los juzgadores, perfecciona el sistema de justicia.

Por otra parte, la sistematización de los criterios de jurisprudencia y la consiguiente obligatoriedad, dotan de certeza a los justiciables, acerca de cuál es la lectura que debe darse a determinadas normas jurídicas, con lo que se logra uniformar y depurar el sistema jurídico, al otorgar previsibilidad en los fallos, lo que otorga confiabilidad a la ciudadanía en el sistema jurídico mexicano y contribuye a consolidar los rasgos democráticos que distinguen a las instituciones de nuestro país.

Una de las muestras más representativas de la influencia e importancia de la justicia electoral, está materializada en su jurisprudencia

¹⁰ Esa tesis quedó sin efectos como consecuencia de la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, en la que se determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, carece de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de normas electorales, según se aprecia de la jurisprudencia P./J.23/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Noven Época, tomo XV, junio de 2002, México, p. 82, cuyo rubro es: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES".

dencia, por ende, podemos decir que si bien es indispensable conocer la ley para resolver un asunto, resulta de imperiosa necesidad que las instituciones democráticas conozcan la forma de aplicación e interpretación que de la misma ha efectuado el Tribunal Electoral, pues a fin de cuentas es ésta la que rige, se esté de acuerdo o no con lo sustentado.

Asimismo, la jurisprudencia es un mecanismo de actualización del sistema jurídico mexicano, dado que el juzgador al emitir sus resoluciones, interpreta y ajusta el derecho a la realidad cambiante de nuestra sociedad y colma los vacíos legales en aras de cumplir con una de las tareas fundamentales del Estado mexicano, la de impartir justicia de forma completa y eficaz.

RÉGIMEN DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL

*Silvia Oliva Fragoso**

I INTRODUCCI

El sistema jurídico mexicano se encuentra integrado por una serie de disposiciones jurídicas que, al distinguir a dos grupos de destinatarios —autoridades y gobernados— plantea dos posibilidades diversas: facultades/derechos (según se trate de aquéllas o de éstos) y obligaciones.

La forma en que se estructuran dichos contenidos deónticos puede ser, y de hecho es, muy diversa. Por un lado, contamos con un sistema codificado escrito, pero por el otro, los criterios de los tribunales resultan en múltiples ocasiones una fuente de *disposiciones* que van más allá de meros *preceptos* interpretativos, se convierten en disposiciones jurídicas cargadas de un contenido *normativo* auténtico (*stricto sensu*), estableciendo así verdaderos derechos y obligaciones.

Dichos dispositivos son conocidos como jurisprudencia, que son criterios judiciales con cargas normativas tales que resultan obligatorias para ciertos órganos involucrados en la administración de justicia.¹

* Diputada federal, Presidenta de la Comisión Especial de Reforma del Estado.

¹ *Vid.* Alvarado Martínez, Israel, “La Influencia de los *Mass Media* en la toma de Decisiones de los Tribunales como Quebrantamiento del Principio de Independencia Judicial” en *Quehacer político. Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas* del estado de Sonora. Cuarta Época, enero-abril de 2004, núm. 2.

Así, en reconocimiento de esta sistemática jurídica, el Constituyente estableció la obligación, a cargo del legislador secundario, de establecer en la ley los términos en que dicha jurisprudencia será obligatoria, la cual versará sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Dicha obligación se encuentra establecida en el párrafo 8 del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

ARTÍCULO 94.— [...]

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

A su vez, el legislador secundario dio respuesta a este mandato constitucional mediante la redacción de los artículos 192, párrafo primero y ese mismo párrafo del 193, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dispone:

ARTÍCULO 192.— La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

...

ARTÍCULO 193.— La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y

judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

...

El propio máximo tribunal del país ha interpretado dicho precepto de la siguiente manera:

JURISPRUDENCIA. LA OBLIGATORIEDAD CONSTITUCIONAL DE LA SUSTENTADA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EXIGE DE LOS JUZGADORES ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO PERMANENTES DE LOS MEDIOS INFORMATIVOS QUE LA DIFUNDE. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo octavo de su artículo 94, la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación y remite a la ley la determinación de los términos de dicha obligatoriedad, lo que se regula en el capítulo único, del título cuarto, del libro primero, artículos 192 a 197-B. En el referido artículo 192 se establece la obligatoriedad de las jurisprudencias para todos los órganos jurisdiccionales de la República conforme al orden lógico descendente que se da entre el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, facultados para establecerla y los restantes órganos que imparten justicia. De acuerdo con ello, es indiscutible que los Jueces de Distrito tienen el deber de cumplir con las jurisprudencias sustentadas por los órganos mencionados y si no lo hacen incurrir en responsabilidad cuando, lógicamente, existen elementos suficientes para tener por demostrado que tuvieron conocimiento de ellas. Al respecto es indispensable, por una parte, que los órganos que establecen jurisprudencia cumplan celosamente con lo dispuesto por el artículo 195 del ordenamiento citado en cuanto a la aprobación del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, así como de su remisión a la dirección responsable de la publicación del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y a los órganos jurisdiccionales que no intervinieron en su integración. Además, deberá hacerse la

publicación oportuna de ese órgano informativo y las partes en los juicios de amparo deberán invocar específicamente las jurisprudencias que consideren aplicables. Lo anterior debe complementarse por todos los miembros de los órganos obligados a cumplir con la jurisprudencia, por un lado, con el especial cuidado en el análisis de los documentos aportados por las partes para determinar si pretenden que se aplique al caso alguna tesis jurisprudencial y, por otro, estableciendo con sus colaboradores profesionales un sistema riguroso de consulta, análisis y seguimiento del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como de los oficios que al efecto se les remitan, a fin de estar oportunamente informados de las tesis jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación que deben cumplir.²

Puesto que la Constitución General de la República, así como las leyes secundarias que emanan de la misma, regulan la materia electoral, es facultad de los tribunales del Poder Judicial de la Federación interpretar las disposiciones jurídicas a que se refieran y crear la jurisprudencia electoral, que será obligatoria a los destinatarios señalados en líneas anteriores, pero que no se rige por las reglas establecidas por la referida ley de Amparo, sino por las de las leyes que imperan en la materia, las cuales serán objeto de esta intervención.

RE ES A TECEDE TES DE LA JURIS RUDE CIA ELECTORAL
E ICO

A D

La figura de los *precedents* del Derecho inglés, implementada en las trece colonias británicas, fue la base para que México —influenciado

² Tesis 2a. CV/2000, de la Novena Época, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 364, tomo XII, de agosto de 2000 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

por el derecho norteamericano— implementara la figura de la *jurisprudencia*, durante el siglo XIX. Concebida más conceptual que pragmáticamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un órgano de control constitucional, que tuviera a su cargo las facultades de interpretar y proteger a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia se estableció como una forma clara de llevar a cabo esa ingente tarea hermenéutica.

D

La jurisprudencia electoral en México debe entenderse a la luz de las facultades que el sistema jurídico mexicano ha reconocido a los órganos jurisdiccionales electorales en nuestro país.

En el desarrollo de la jurisprudencia existen tres momentos históricos que se han presentado según la composición y estructura de los órganos encargados de su elaboración:

- 1º A partir de 1991, con 44 jurisprudencias;
- 2º A partir de 1994, de las numeradas de la 45 a la 104, emitidas por la entonces *Sala Central del Tribunal Federal Electoral*, y
- 3º De 1997 a la fecha.

Como se mencionó *ab initio*, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ha sido la referencia obligada y tradicional en materia de jurisprudencia; sin embargo, toda vez que los asuntos electorales no pueden ser ventilados en este medio de control constitucional, como lo es el amparo, las reglas que regulan la jurisprudencia que emana de los juicios de amparo —sea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al actuar en Pleno o en Salas, o la de los tribunales colegiados de circuito—, no son aplicables en materia electoral de manera directa.

Lo anterior es así a pesar de que la Corte es autoridad facultada para crear jurisprudencia estrictamente electoral, pues esas reglas a las que se refiere la mencionada ley son aplicables a la Corte en su faceta de órgano de control constitucional en los juicios de amparo directo o

indirecto, indistintamente. Y sólo de manera indirecta le son aplicables a la Corte las reglas de la jurisprudencia creada en los juicios de amparo para los casos de los juicios ventilados ante ella, derivados de las acciones de inconstitucionalidad, en los que conoce en términos estrictamente electorales.

Las reglas que regulan la jurisprudencia que emana de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se refiere a la materia electoral en sentido estricto, se encuentran establecidas en los artículos 72 y 73 con relación al 43 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referentes a las acciones de inconstitucionalidad, cuyo fundamento es esta última fracción constitucional, y que disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 105.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

ARTÍCULO 72. — Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se

aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

ARTÍCULO 73.— Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ARTÍCULO 43.— Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

No obstante estas especificidades de la ley que rige en materia de acciones de inconstitucionalidad cuyo contenido es estrictamente electoral, las reglas para la elaboración de la jurisprudencia no se encuentran en ella, sino en los artículos 177, 235, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dicen:

ARTÍCULO 177.— La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido.

ARTÍCULO 235.— La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

ARTÍCULO 236.— De conformidad con lo previsto por el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de crite-

rios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

ARTÍCULO 237. — Las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

Como puede notarse de la lectura del primero de los artículos citados, resulta que las disposiciones establecidas por la Ley de Amparo son aplicables para el caso de la jurisprudencia emanada de la Corte en materia de acciones de inconstitucionalidad, mas no por tratarse de la materia de amparo, sino por una aplicación casi supletoria a falta de disposiciones expresas en la ley que reglamenta las primeras fracciones del artículo 105 constitucional.

Asimismo, el artículo 99 constitucional, en sus párrafos primero y quinto, se refiere a la competencia de la Corte para fijar jurisprudencia electoral emanada tanto por las acciones de inconstitucionalidad como por la resolución de tesis contradictorias:

ARTÍCULO 99. — El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la in-

interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

De la lectura del párrafo primero se evidencia que el sistema jurídico electoral, por disposición constitucional no sólo se encuentra a cargo de la Corte, de hecho, primordialmente no es competencia de la Corte.

La Suprema Corte puede conocer casi de todos los medios de control constitucional (amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y conflictos competenciales), menos del control político electoral, pues este se encuentra reservado para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano que en términos del citado párrafo quinto y del sexto del artículo 99 constitucional, también puede fijar jurisprudencia:

ARTÍCULO 99. — [...]

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisper-

dencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

A nivel legal, son los artículos 186, 232, 233, 234 y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación los que reglan las facultades del Tribunal para crear la jurisprudencia, la cual tendrá su base en alguno de los medios de impugnación que debe atender el Tribunal, los cuales pueden ser los siguientes:

- a) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, con objeto de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados y asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;
- c) El juicio de revisión constitucional electoral, tendiente a garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales en las entidades de la República Mexicana, y
- d) El juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

Como puede observarse, la materia electoral es muy compleja, pues, en principio, al Tribunal le competen todos los medios de impugnación (que en la praxis se pueden asemejar al propio amparo y a las controversias constitucionales), se reserva tan sólo a la Corte la materia electoral para los casos de las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, cuando se trata de tesis derivadas del control electoral del Tribunal, que se contrapongan con las que sostiene la Corte, derivadas o no de las acciones de inconstitucionalidad, esta última también es competente para pronunciarse respecto de aquella que será aplicable.

Esto, aun cuando la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que

... el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal...³

Así como que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 99 constitucional, son “definitivas e inatacables también para ella”,⁴ que si bien es cierto, cuando se trata de la sustentación de criterios jurisdiccionales, dichos criterios no son más inatacables e inmutables por ella.

De tal suerte que, en materia electoral, la manera de crear jurisprudencia es la siguiente:

I. Cuando las salas regionales del Tribunal, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, y la Sala Superior lo ratifique;

II. Cuando la Sala Superior del Tribunal, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

III. Cuando el Pleno de la Suprema Corte, en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación o integración de una norma y hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros;

³ Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

⁴ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y acumuladas promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la LV Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán.

IV. Cuando el Pleno de la Suprema Corte resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y las salas del Tribunal;

V. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más salas regionales o entre éstas y la propia Sala Superior, y

VI. Cuando la Suprema Corte de Justicia declare la invalidez de las normas impugnadas en acción de inconstitucionalidad, si fueran aprobadas por cuando menos ocho votos.

Respecto de la obligatoriedad, ésta funciona de la siguiente manera:

- I. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.
- II. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

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.

JURISPRUDENCIA ELECTORAL

*Ángel Zarazúa Martínez**

SUMARIO: Presentación. I. Generalidades. II. La Reforma Electoral de 1996 y la jurisprudencia. III. La jurisprudencia en materia electoral, conforme al anterior esquema constitucional. IV. Diversas cuestiones relacionadas con la jurisprudencia en materia electoral que conviene se consideren en la nueva legislación. V. Nota final.

RESE TACI

Agradezco a las instituciones organizadoras la invitación para participar en esta Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, conmemorativa de XX años de Justicia Electoral; y al mismo tiempo el inicio de una nueva etapa.

Siempre es un gusto venir al estado de Tabasco, territorio donde floreció la cultura olmeca, madre de la civilización mesoamericana; de manera particular nos complace que haya sido elegida como sede la ciudad de Villahermosa de San Juan Bautista, “La Esmeralda del Sureste”, tierra cuya calidez se refleja en su gente hospitalaria y amable.

I GE ERALIDADES

Se dice que durante el gobierno de Solón se buscó que la libertad de ser juzgado mediante un jurado popular, resolviera al mismo tiem-

* Magistrado de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

po las *dudas sobre las leyes*, es decir, que dicho órgano fuera el intérprete de la misma.¹

Sin embargo, al optar el pueblo por acudir a quien había elaborado la ley, por significarle mayor confianza, dio origen a que el propio legislador se convirtiera en el intérprete de la ley.

Parte esencial en la labor del juzgador lo constituye la interpretación de las normas jurídicas, producto de reflexión y análisis sobre la normativa, para aplicarla al caso concreto.

Por eso la jurisprudencia tiene un importante y destacado papel en la interpretación de la ley. En los inicios del decimonónico surgieron diversas instituciones jurídicas en nuestro país, algunas de las cuales han remontado el devenir de los tiempos y se han mantenido vigentes a través de una actualización permanente, tal es el caso del juicio de garantías.

El siglo XIX se caracterizó por la prohibición para el Poder Judicial para interpretar o suspender la ley por cualquier *duda de ley*,² pues la interpretación que se llevaba a cabo era la interpretación legislativa.

-
- ¹ Manuel González Oropeza hace una referencia en los términos siguientes: “Cuenta Aristóteles en su última obra descubierta, la Constitución de Atenas, que después del régimen de Dragón, la ciudad Estado padeció esclavitud por deudas y desigualdad generalizada, por lo que la población se rebeló contra los notables y sobrevino el gobierno del célebre Solón, quien decretó la libertad de los esclavos a través de la liberación de cargas. Anticipándose a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, expidió leyes como garantía de esas libertades a las que pretendió imponerles una vigencia de cien años. Por primera vez se aspiró al ideal de que las leyes sabias regularan la convivencia de la comunidad ateniense y pretendió que una de esas libertades, la de ser juzgado mediante un jurado popular, dirimiera cualquier conflicto y resolviera las dudas sobre leyes. Idealmente este esquema funcionaría basado en la democracia y de esta manera, el disfrute de la igualdad y las demás libertades estarían garantizadas; sin embargo, el pueblo no confió en esos tribunales configurados por jurados, sino que prefirió acudir al legislador originario, el propio Solón, para resolver las dudas y lagunas que sus leyes pudieran tener, y de esta manera el legislador originario se convirtió en el intérprete de la ley”, *La jurisprudencia: su conocimiento y forma de reportarla*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 167 y 168.
- ² *Ibid.* “El monopolio del legislador para interpretar su obra proviene de la legislación europea de fines del siglo XVIII. El decreto francés de agosto de 1790 estableció con el nombre de **referé**, el procedimiento mexicano de **duda de ley**, mediante el cual los jueces consultarían el sentido de cualquier ley, ya que se prohibía

Como sabemos, el medio constitucional protector de las garantías individuales: el amparo, se instituyó en la primera mitad del siglo mencionado, inaugurando una tradición de tutela de estos derechos, que suma más de siglo y medio.

Con el surgimiento de la figura del juicio de amparo, se inició la posibilidad para los órganos jurisdiccionales de realizar una interpretación judicial de la ley, es decir, únicamente una interpretación de carácter *jurídica*, sin pronunciarse sobre cuestiones de *duda de ley*, de esta manera, se inició propiamente la posibilidad de generar jurisprudencia.

A la par, surgió la necesidad de difundir los criterios emitidos por los tribunales hacia 1850 y, durante un lustro, esto se realizó a través de una publicación en formato de un libro, denominado "*Variedades de jurisprudencia*", cuyo antecedente de publicación eran volantes o folletos.

Este primigenio semanario judicial, no publicaba únicamente sentencias, sino también legislación de la época, demandas relevantes y artículos especializados.³

Cabe señalar que las resoluciones más importantes de los tribunales en esa primera mitad del siglo XIX, se hacían a través del Diario Oficial, hasta que durante la administración de Benito Juárez en 1870, se creó el Semanario Judicial de la Federación.

La característica de la época fue una aplicación por parte de los juzgadores de estrictos criterios de interpretación, sometidos a la literalidad de las leyes.⁴

expresamente la interpretación judicial. En el mismo año, mediante decretos del 27 de noviembre y 1º de diciembre, se creó, por la Asamblea Constituyente Francesa, el Tribunal de Casación dependiente del propio Poder Legislativo, facultado para revisar y anular en su caso cualquier resolución judicial fundada en la interpretación de la ley, y en el alejamiento de la aplicación literal de la misma."

³ El detalle de esta información se contiene en los IX tomos de la obra intitulada Variedades de jurisprudencia o colección de diversas piezas útiles para ilustración del Derecho, 1850-1855. Ed. facsimilar. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2006.

⁴ El investigador González Oropeza ha señalado: "Por lo que respecta a México, la interpretación judicial está atrapada en la aplicación letrista de la ley y los principios generales del Derecho a que se refiere el artículo 14 Constitucional. Por ello, la interpretación constitucional y de las leyes es un verdadero problema en México.

I

J

La jurisprudencia es una de las fuentes del derecho, a través de la cual éste se actualiza e integra.⁵ Como ya se indicó con anterioridad, existe una tradición de más de 150 años generando estos criterios jurisprudenciales.

Para ilustrar este amplio período cabe señalar que en el caso del máximo tribunal del país, la jurisprudencia se divide en *Épocas*, que son periodos en los que se agrupan por fecha los criterios emitidos.

Parte de esta jurisprudencia se le conoce como histórica, pues contiene criterios que ya no se encuentran vigentes, y a esta etapa pertenecen de la Primera a la Cuarta Época, coincidiendo todas ellas con fechas anteriores a la Constitución de 1917.

Con posterioridad a la vigencia de la actual norma fundamental, constituyen el catálogo de la jurisprudencia vigente, cuya aplicación es obligatoria para los juzgadores federales.

Toda vez que los criterios para definir épocas⁶ de jurisprudencia son diversos, es válido afirmar que no existe criterio único establecido al respecto, aunque la nota distintiva es que importantes reformas constitucionales han dado la pauta para establecer las épocas.

Por un lado el intérprete auténtico, el legislador, ha declinado su facultad constitucional y la interpretación legislativa ha caído en desuso desde hace más de un siglo, cancelándose, por tanto, los procedimientos de *duda de ley* que constituían canales de comunicación entre jueces y legisladores. Por otro lado, los jueces poseen una nominal facultad interpretativa anclada en el principio de respeto literal de la ley, cuya máxima expresión ha sido la jurisprudencia obligatoria tan solo para los jueces, y que ha reiterado en mayoría de los casos el texto de los preceptos legales." *Op. cit.* p. 165.

⁵ La información de este apartado se obtuvo de la obra intitulada ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación? Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2005. p. 85 y ss.

⁶ González Oropeza, Manuel. *Op. cit.* en esta obra, de las páginas 92 a 120 el distinguido investigador hace una revisión pormenorizada de las nueve épocas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera, con el establecimiento del nuevo orden constitucional surgió la denominada Quinta Época, la cual duró más de cuarenta años, y motivó que se tomara la decisión de iniciar una nueva: la Sexta Época.

Con las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo del año de 1968, se dio inicio a la Séptima Época. Posteriormente, en 1988 se llevaron a cabo reformas constitucionales y legales que urgían a la creación de una nueva normatividad para la jurisprudencia, con lo cual se inició la Octava Época.

El gobierno federal que habría de tener la administración del país de 1994 al año 2000, planteó como uno de sus ejes principales la reforma integral al Poder Judicial de la Federación; las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 1994 y 1995, respectivamente, sirvieron para dar por terminada la Octava Época y con ello dar por inicio a la Novena, actualmente vigente.

Con todo lo anterior se ilustra que la producción de criterios de jurisprudencia por parte del Poder Judicial de la Federación ha sido prolífica. Contrario a esto, durante más de un siglo no existió producción de criterios de jurisprudencia, así como poca o nula generación de doctrina sobre la materia electoral en México.

Esto se debió principalmente que a la materia electoral se encontraba inmersa en un ámbito político, evidenciado sobre todo porque las Cámaras del Congreso resolvían los conflictos electorales con un sentido sustancialmente político, pues los colegios electorales, órganos políticos, emitían resoluciones de esa naturaleza.

I A

Algunos estudiosos de la materia se concretan a señalar que es a partir de 1996 cuando surge en forma la materia electoral en nuestro país; sin embargo, como sabemos, existieron cuerpos normativos anteriores a la legislación de 1996, que contemplaban la

posibilidad de que el Tribunal electoral estableciera jurisprudencia obligatoria.⁷

Precisamente a esta etapa corresponden las denominadas Primera y Segunda Épocas, las cuales a partir de la reforma de 1996 quedaron convertidas en mera doctrina jurisdiccional; no obstante, hay que señalar que el legislador previó la posibilidad de que esos criterios de jurisprudencia puedan adquirir nuevamente vigencia y, en consecuencia, obligatoriedad, si son revalidados por la Sala Superior en los términos establecidos por la propia legislación.

II LA RE OR A ELECTORAL DE LA JURIS RUDE CIA

Tal y como se indicó con anterioridad, esta reforma fue considerada como la *última gran reforma constitucional*, debe decirse también que ha sido la única reforma electoral que se ha aprobado por unanimidad.

Sin embargo, diversos aspectos no se pormenorizaron y quedaron sin disposición expresa.

Además, existieron otros factores, como el hecho de que se trataba de algo inédito, pues por primera vez se creó un verdadero sistema de medios de impugnación; desaparecieron completamente los colegios electorales y con ello, la calificación mixta de las elecciones con intervención de un órgano político; y se establecieron las bases consti-

⁷ El Magistrado Leonel Castillo González formula el siguiente comentario: "...las leyes conferían al Tribunal la atribución de formar jurisprudencia obligatoria, de cuyo ejercicio resultaron los criterios que se compilaron y publicaron en la primera y segunda épocas, consultables en los órganos de difusión correspondientes, pero esta jurisprudencia perdió su obligatoriedad al entrar en vigor la reforma constitucional y legal en comento, para quedar como doctrina jurisdiccional, susceptible de invocarse para apoyar los actos de las autoridades y los de otros interesados, pero también de ser revalidada en su obligatoriedad, mediante declaración expresa de la Sala Superior en sus resoluciones..." "Sistema Rector de la Jurisprudencia Electoral" Contenido en: *Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2005, pp. XIII y XIV.

tucionales y legales para que un órgano jurisdiccional calificara la elección presidencial.

Se generó entonces ausencia de legislación específica, la aparición de lagunas de la ley, quizá porque no se vislumbraron los alcances que tendría la nueva legislación.

Bajo la premisa de que el Poder Judicial es la única instancia donde el ciudadano puede obtener desagavios a sus derechos políticos, los órganos jurisdiccionales optaron por una aplicación flexible de la norma; por apartarse de una mera aplicación literal del derecho; extender lo más posible el ámbito de la jurisdicción; se comenzó a plantear la posibilidad de dejar de aplicar normas contrarias a derechos fundamentales constitucionales y, en su caso, incluso la posibilidad de declarar inválidas esas normas; en la búsqueda siempre de aplicar el orden constitucional ante los vacíos generados por el legislador; en aras de alcanzar una auténtica tutela jurisdiccional de los derechos de las minorías; todo ello inmerso en la postura garantista adoptada por los órganos jurisdiccionales.

Se generaron críticas a las instancias encargadas de impartir justicia en materia electoral, al afirmar que se estaban extralimitando en sus atribuciones; sin embargo, es incuestionable que a través de la jurisprudencia, el Tribunal Electoral colmó vacíos legislativos relativos a cuestiones de formalidad procesal, así como respecto de diversas disposiciones constitucionales.

Luego de una década de vigencia del nuevo entramado jurídico en materia electoral, debe señalarse que existían diversas omisiones legislativas e insuficiencias del propio orden normativo, tal es el caso del catálogo de causales de nulidad de votación en casilla, y de elección, que ha sido rebasado en diversos aspectos, prueba de ello es la famosa causal de nulidad abstracta, a la cual tuvo que recurrir el Tribunal Electoral, precisamente porque los supuestos de procedencia no se encontraban completamente establecidos en la propia ley; cuestión que afortunadamente, ya se considera en la reciente reforma constitucional por cuanto a la posibilidad de anular una elección presidencial, según se disponga en la legislación secundaria.

El maestro Jesús Orozco⁸ hace una interesante revisión sobre los principales criterios relevantes y garantistas del Tribunal Electoral, destacan cuestiones relativas a la protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano; derecho a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva; fortalecimiento del sistema de partidos políticos; democracia interna de los partidos políticos; elecciones en pueblos y comunidades indígenas; derecho administrativo sancionador electoral.

Entre los asuntos referidos podrían mencionarse los siguientes: impugnación de candidatos elegidos sin observar las normas estatutarias promovido por algún militante; la posibilidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenga atribuciones para ordenar que en las propias publicaciones estatutarias se inserte el alcance o sentido de la norma que haya sido motivo de interpretación conforme con la Constitución y se trate justamente de una norma estatutaria; procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos que afecten a sus afiliados; la posibilidad de que el promovente subsane algún requisito de formalidad, mediante prevención para que complete o exhiba las constancias omitidas; basta que el actor exprese e su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la pretensión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y su pretensión, para que el Tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formulismos o solemnidades; entre otros asuntos relevantes.

II A
J T E

- a) La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación sólo resulta aplicable a los propios juzgadores federales.

⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús “Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico”, *Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2005, p. XLIX y ss.

- b) La Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta aplicable a las salas integrantes del propio Tribunal; al Instituto Federal Electoral; a autoridades electorales en las entidades federativas; y a los partidos políticos; además la jurisprudencia en esta materia no se ciñe a la interpretación de la letra de la ley.

II L

En este prolífico andar de la jurisprudencia en materia electoral, se han cubierto cuestiones trascendentales, en la búsqueda de:

- Respeto absoluto a los derechos políticos de los ciudadanos.
- Transparencia en las decisiones que se generan en la vida interna de los partidos políticos, para que se desarrollen de manera democrática.
- La realización de elecciones conforme al mandato constitucional.
- Plena vigencia y protección a los derechos de comunidades y pueblos indígenas conforme a lo establecido en el artículo segundo constitucional.
- El que todo acto o resolución de autoridades electorales cumpla con los principios constitucionales y legales.
- Todo ello para facilitar y realizar el acceso a la justicia electoral.

II A

Los cambios vertiginosos que se han dado en la materia electoral motivaron que las previsiones del legislador fueran rebasadas a través de los criterios de interpretación reflejados en la jurisprudencia.

Con motivo de la reforma constitucional, varias de estas cuestiones se han plasmado y seguramente se habrán de reglamentar en las disposiciones secundarias. Entre otras cuestiones relevantes encontramos las siguientes:

- a) Regulación de precampañas.
- b) Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, así como las facultades del órgano que las tenga a cargo, no estarán limitadas por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
- c) Las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Las resoluciones se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. La Sala Superior dará vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL CORRECTORIAL ES UNA CONSTITUCIONAL

III

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Esta facultad la ejerce cuando se le plantean contradicciones de tesis que se presenten entre las emitidas por las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el propio pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Salas Regionales del propio Tribunal Electoral.

III C

- Debe referirse a la interpretación de la Constitución.
- Leyes, reglamentos y tratados.

III C

- En el caso de la Sala Superior se requiere de tres sentencias en las cuales aparezca el mismo criterio de aplicación, no interrumpido por otro en contrario.⁹
- Las Salas Regionales crean jurisprudencia cuando sostienen el mismo criterio de aplicación en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y ratificada por la Sala Superior.
- Para la creación de jurisprudencia la Sala Superior consideró que es indispensable una votación mínima de cuatro votos. Al respecto debe recordarse que la mayoría simple de la Sala Superior se integra precisamente por cuatro magistrados.

Esta mayoría obliga a que si sólo intervienen en la sesión cuatro integrantes de la Sala Superior se requiere una votación unánime, es decir, con independencia del número de personas que integren, se requerirá una votación mínima de cuatro votos.

- En el caso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si resuelve la contradicción entre el criterio de alguna sala del Tribunal Electoral, respecto de alguna sala o del propio Pleno de la Corte. Se puede referir a tesis aisladas o a tesis de jurisprudencia; sin que se requiera alguna mayoría especial.

⁹ El Magistrado Leonel Castillo González ha expresado al respecto: "... con la exigencia de sólo tres sentencias de la Sala Superior, se pretendió facilitar la integración de la jurisprudencia electoral, al advertir las peculiaridades de la materia, donde gran número de normas sólo se aplican durante los procesos electorales, normalmente cada tres años, de modo que si se establecieran mayores exigencias o iguales a las previstas en otras materias, esto podría propiciar el transcurso de mucho tiempo para el logro de su satisfacción, en demérito de la finalidad de tratar de unificar en lo posible la interpretación e integración de las leyes, para que se apliquen en la misma forma a los gobernados." *Op. cit.* p. XXI.

- La Sala Superior resuelve contradicciones de tesis entre criterios emitidos por distintas Salas Regionales o por una de éstas con la propia Sala Superior.¹⁰
- La jurisprudencia correspondiente a las dos primeras épocas, quedó con el carácter de doctrina jurisprudencial al perder su obligatoriedad. No obstante, se puede invocar en apoyo de actos de las autoridades y los de otros interesados; sin embargo, la Sala Superior tiene la facultad de revalidar su obligatoriedad, mediante declaración expresa que haga con tal fin, en estos términos se refiere el artículo quinto transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre

¹⁰ En sesión del 5 de septiembre de 2007, la Sala Superior resolvió el asunto identificado como Contradicción de Criterios, expediente SUP-CDC-1/2006, formado con motivo de la posible contradicción de criterios denunciada por los magistrados presidentes de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Tercera y Cuarta Circunscripciones Plurinominales, al resolver los expedientes relativos a los juicios para la protección de los derechos político-electorales de ciudadano SX-III-JDC-1/2006 y SDF-IV-JDC-12/2006, respectivamente, así como por el Magistrado Héctor Solorio Almazán, entre los criterios sustentados en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SX-III-JDC-1/2006 y SX-III-JDC-22/2006, de la Sala Regional Xalapa del referido tribunal y SUP-JDC-789/2005 de la Sala Superior. Dicha resolución en su parte medular establece: "Por lo anterior, si los jueces penales deben dar aviso de la emisión de las resoluciones donde se ordene la suspensión de derechos políticos, con mayor razón deben notificar cuando dicha suspensión ha dejado de tener efectos, a fin de permitir el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, concretamente, el de votar. En esa virtud, como es deber de las autoridades penales respectivas notificar al Instituto Federal Electoral del dictado de resoluciones donde se ordene la suspensión de derechos políticos, así como de los supuestos por los cuales ésta deja de tener efectos, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez que reciba la notificación de rehabilitación, reincorporar o dar de alta al ciudadano en el Padrón Electoral, del cual se le dio de baja cuando ocurrió la suspensión, y así estar en condiciones de expedirle su credencial para votar. Esto, porque si de acuerdo con el artículo 138, apartado 1, inciso c), las dos secciones del Registro Federal de Electores se formarán, entre otras, con la incorporación de los datos aportados por las autoridades competentes sobre las rehabilitaciones de derechos políticos, eso significa que la Dirección Ejecutiva de dicho registro debe llevar a cabo la incorporación respectiva, una vez que reciba la notificación del juez penal sobre la resolución

de 1996, mediante el cual se reformaron, adicionaron o derogaron, entre otros, diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Expresamente se señaló:

Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO del presente DECRETO.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que la revalidación procede cuando se presente la cuestión que decida el fondo de algún asunto.¹¹

atinente, e incluso a falta de ésta. Lo anterior se corrobora con lo previsto en el diverso artículo 140, apartado 1, que impone al Instituto Federal Electoral la obligación de incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la credencial para votar". Y finalmente se resolvió en el sentido siguiente: "**PRIMERO.** Es improcedente la contradicción de criterios entre los sustentados por la Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; **SEGUNDO.** Existe contradicción entre los criterios sustentados por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Tercera y Cuarta Circunscripciones Plurinominales; **TERCERO.** El criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia obligatoria, es el sustentado por este órgano jurisdiccional, conforme a la tesis que ha quedado precisada en la parte final del CONSIDERANDO DÉCIMO de esta resolución". Lo anterior se contiene a fojas 71 y 72 en la sentencia referida, así como la 82. En nuestra opinión, esta resolución puede constituir el inicio de una etapa en la cual estos asuntos serán comunes, sobre todo considerando que las Salas Regionales contarán con un mayor número de facultades jurisdiccionales.

¹¹ Castillo González se refiere a este rubro de la siguiente manera: "*Acerca de la forma en que se debe hacer la susodicha revalidación, el criterio que ha privado en la Sala es que se debe hacer cuando se presente la cuestión como tema decidendum al resolver algún asunto de su competencia, en atención a que, por su definición, la jurisprudencia debe surgir de la decisión de los casos concretos, y no de meras determinaciones de carácter administrativo.*" *Op. cit.*, p. XXV.

III I

Esto se puede llevar a cabo a través de una sentencia de la Sala Superior, a través de la cual sostenga un criterio distinto del anterior. Para que cese la obligatoriedad de la jurisprudencia anterior, se requiere que el nuevo criterio se apruebe cuando menos por cinco de los siete magistrados integrantes y, además, debe fundarse el porqué del cambio de criterio.

De acuerdo con el sistema existente para la producción de jurisprudencia, resulta claro que el nuevo criterio por sí solo no integra una nueva jurisprudencia obligatoria.

III

Cambiar el contenido de un criterio, de una tesis, exige que se observen los mismos procedimientos para la interrupción, por lo que para que alcance obligatoriedad el nuevo criterio modificado, deberá cumplir con los requisitos de formación de jurisprudencia.¹²

III A

Lo que se busca a través de esta figura es precisar, detallar, darle mayor claridad al contenido de las tesis de jurisprudencia, con el fin de evitar que la redacción genere confusión o duda.¹³

¹² “Aunque la ley no prevé expresamente lo relativo a la modificación y aclaración de la jurisprudencia electoral, en la práctica judicial se pueden presentar casos donde se requiera hacerlas”. Castillo González, Leonel, *op. cit.*, p. XXXI.

¹³ El autor en quien nos hemos venido apoyando expresa: “En cambio, como su nombre lo indica, con la aclaración no se altera en absoluto el contenido de las resoluciones que sirvieron para integrar la jurisprudencia, sino solamente se logra expresar, con mayor claridad, un mismo contenido, para evitar las confusiones a que pueda dar lugar la redacción aprobada, por lo que estimamos que basta con la nueva aprobación y publicación del rubro y del texto, para que surta los efectos correspondientes. Desde luego no operaría la misma solución, cuando se tratara de aclaración del contenido de las sentencias en nuevos fallos.” *Ibid.*, p. XXXII.

III O

Quienes están obligados a acatarla son los siguientes:

- a) El Instituto Federal Electoral.
- b) La Sala Superior y las Salas Regionales del propio Tribunal.
- c) Las autoridades electorales locales, en los asuntos relativos a derechos político electorales de los ciudadanos; y cuando el motivo de la impugnación hayan sido actos o resoluciones de esas mismas autoridades. La jurisprudencia en materia electoral obliga a las autoridades administrativas señaladas, a nivel federal así como a organismos electorales de las entidades federativas.
- d) Los partidos políticos, quienes ocupan una postura similar a la de una autoridad responsable.

Ahora bien, la reglamentación interna de los partidos políticos puede prever medios de impugnación, en este caso, deben agotarse necesariamente antes de ir al juicio señalado.

I DI ERSAS CUESTIO ES RELACIO ADAS CO LA JURIS RUDE CIA E ATERIA ELECTORAL UE CO IE E SE CO SIDERE E LA UE A LEGISLACI

Primero.- Lo ideal sería que el legislador dote de mayores herramientas procesales a los órganos jurisdiccionales, ello se traducirá en una impartición de justicia con plena certeza y seguridad jurídicas para el justiciable.

Segundo.- Conviene se revise pormenorizadamente la legislación electoral de las entidades federativas, donde algunas cuestiones han sido desarrolladas antes que en el ámbito federal y, por lo tanto, se encuentran a la vanguardia.

Tercero.- En la anterior integración del Senado de la República, se llevó a cabo un interesante ejercicio de colaboración con el Poder Judicial

de la Federación, consistente en la participación de jueces y magistrados en el planteamiento y análisis de diversos tópicos susceptibles de ser modificados, reformados o derogados. Este ejercicio fue muy provechoso, por lo que conviene plantearse la posibilidad de volver a instaurarlo al reglamentar la reforma constitucional en materia electoral.

Cuarto.- Debe tomarse en consideración que las Salas y Tribunales Electorales de las Entidades Federativas, han expresado que en las nuevas disposiciones, al menos se les conceda la posibilidad de solicitar la revisión de algún criterio de jurisprudencia.

Quinto.- El anterior marco normativo precisaba que los nuevos criterios jurisprudenciales debían notificarse a las Salas Regionales en forma inmediata durante el proceso electoral, toda vez que dichas Salas contarán ahora con actividad jurisdiccional permanente, tal disposición habrá de ajustarse.

Sexto.- Las nuevas facultades para las Salas Regionales, permiten vislumbrar la posibilidad de que exista una mayor producción de jurisprudencia. Su difusión hasta ahora se ha llevado a cabo a través de la revista *Justicia Electoral*. Convendría revisar si responderá a los nuevos tiempos o se requiere de una nueva publicación especializada en jurisprudencia.

Séptimo.- La posibilidad de revisar criterios de jurisprudencia existentes hasta ahora ha sido escasa, pues para ello se requiere de una alta sensibilidad de los integrantes de los órganos jurisdiccionales colegiados y, quizá un ejercicio autocrítico, con miras a que los criterios de jurisprudencia respondan siempre a las necesidades de la época y a la naturaleza de los puntos sobre los que versan.

Un ejemplo palpable de que esto es posible, lo constituye la postura asumida por la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para plantear la revisión del criterio del Máximo Tribunal en la búsqueda de un cambio en el mismo, de tal manera que las Salas del Tribunal Electoral tengan facultades para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución; tema motivo de la exposición en esta Reunión Nacional de la propia Señora Ministra.

Octavo.- Es evidente que los apartados de la ley que no sean cubiertos por el legislador, serán ocupados como hasta ahora por la ju-

risprudencia en materia electoral. Lo anterior permitirá que el ejercicio dialéctico continúe, pues nuevos criterios jurisprudenciales, en un futuro, serán el contenido de nuevas disposiciones normativas constitucionales y legales.

Noveno.- En esta época en la cual los órganos jurisdiccionales ponen especial énfasis en la argumentación e interpretación jurídicas, cobra particular relevancia la jurisprudencia en materia electoral, lo anterior aunado a la nueva distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales en el ámbito federal, permitirá una mayor aproximación de actores y órganos electorales locales con los del ámbito federal, en aras de dar debido cumplimiento al mandato contenido en el artículo 17 constitucional, de llevar la justicia de manera expedita a los justiciables.

OTA I AL

Buscando coincidir con el reloj de la historia, nos encontramos en el umbral de la Cuarta Época de Jurisprudencia en Materia Electoral. Esto obliga a que el legislador y el juzgador actúen conjuntamente.

Es preciso que el legislador tenga presente que la tesis roussoniana lo consideraba un hombre extraordinario en el Estado; que la grandeza de alma del legislador es un verdadero milagro que debe probar su misión; que no debe olvidar que el fin que debe ser el objeto de todo sistema de legislación es el mayor bien de todos: la libertad y la igualdad.

Los juristas, dice Ulpiano al comienzo del *Corpus Iuris* somos sacerdotes: *pues velamos por la justicia y difundimos el conocimiento de lo bueno y de lo justo*. Nuestra misión es evitar que el derecho sea como lo ha descrito un literato: una mujer casquivana que se va detrás de cualquier hombre que haga sonar espuelas.

Más bien, nuestra obligación es acercarlo a la definición de Alfonso X *el Sabio*, en el sentido de que *El Derecho es el instrumento de que se valen los hombres buenos, para poder convivir con los malos*.

I LIOGRA FÍA

- Castillo González, Leonel, *Los Derechos de la Militancia Partidista y la Jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, 2005.
- Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 13, Caso Castañeda*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- Fix Zamudio, Héctor, *El requisito del control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- Gerard Hamilton William, *Lógica Parlamentaria*, México, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, 2007.
- González Oropeza, Manuel, *et al.*, *Criterio y Conducta*, México, Revista semestral, número 1, enero – junio 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, 2007.
- *La Jurisprudencia: su conocimiento y forma de reportarla*, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- *Et al.*, *Variedades de Jurisprudencia o Colección de Diversas Piezas Útiles para la Ilustración del Derecho 1850-1855*, tomo I, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005 – Jurisprudencia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial, 2005.
- Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, Coordinación de Documentación y Difusión, 2006.
- Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005 – Tesis Relevantes*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial, 2005.

- Montiel Duarte, Isidro A., *Vocabulario de Jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- Nieto Castillo, Santiago, *Interpretación y Argumentación Jurídicas en materia electoral, Una propuesta garantista*, Serie Doctrina Jurídica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Ossorio, Ángel y Couture Eduardo J., *El Alma de la Toga y Los Mandamientos del Abogado*, México, O.G.S. Editores 1997.
- Propuestas de Reformas al Código Electoral del Distrito Federal – Nueva Ley Procesal para el Distrito Federal*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, Coordinación de Documentación y Difusión, 2007.
- ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- Rojas, Isidro y Gracia, Francisco Pascual *El Amparo y sus reformas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1907.
- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Ponencias Magistrales Presentadas en los Foros Temáticos de la Consulta Pública, Ley para la Reforma del Estado*, número 3, tomo 1, Senado de la República 2007.
- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Ponencias Magistrales Presentadas en los Foros Temáticos de la Consulta Pública, Ley para la Reforma del Estado*, número 3, tomo 2, Senado de la República 2007.
- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Ponencias Magistrales Presentadas en los Foros Temáticos de la Consulta Pública, Ley para la Reforma del Estado*, número 4, tomo 1, Senado de la República 2007.
- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, Ponencias Magistrales Presentadas en los Foros Temáticos de la Consulta Pública, Ley para la Reforma del Estado*, número 4, tomo 2, Senado de la República 2007.

CONFERENCIA MAGISTRAL

LA SOCIEDAD CIVIL ENTRE LA IMPOTENCIA Y EL SUPERPODER. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE GOBERNANZA Y DEMOCRACIA

*Ermanno Vitale**

En una obra colectiva de reciente publicación, *Lecturas de la Sociedad Civil, un mapa contemporáneo de sus teorías*, en el cual me fue encomendado el “capítulo” sobre la interpretación comunitarista de la sociedad civil, concluí mi colaboración distinguiendo claramente las nociones de sociedad civil y de comunidad ética. Ambas nociones tienen — como he notado — diferentes posibles declinaciones, y esto conduce a aumentar o disminuir las diferencias entre sus definiciones y sus representaciones, pero no nos debe llevar a confundirlas por completo: la diferencia insuperable, inevitable, consiste en que una comunidad ética es tal en cuanto se reconoce a sí misma en una Verdad última, en un dogma (ya sea trascendente o immanente); mientras que una sociedad civil se constituye sobre el presupuesto del politeísmo de los valores (y por tanto, de intereses en conflicto).

Como consecuencia, en una sociedad civil pueden existir diversas comunidades éticas, pero no es posible lo contrario. Por lo que hace a la relación con la democracia, vale la pena retomar la incisiva

* Profesor de filosofía política en la Universidad de Turín.

reflexión de Rada Ivekovic, sobre la descomposición étnica de la antigua Yugoslavia:

“A diferencia de la sociedad, que presupone entre otras cosas las conexiones sociales y un espacio público entre individuos y grupos como quiera que sean definidos (incluidas las comunidades) la propia comunidad no reconoce las conexiones sociales y los espacios públicos dentro de su Constitución. Toda comunidad está constituida verticalmente alrededor de un modelo paternalista y de un principio superior que constituye el centro de homogenización y la fuerza de atracción para la identificación. Dentro del proceso de homogenización, los individuos no tienen contacto entre ellos, salvo para realizar una tarea especial en el nombre de la cual abandonan su individualidad. La comunidad, como quiera que sea definida, funciona en los hechos de la misma manera que el principio ideal de organización de las religiones monoteístas. Al interior de la comunidad no es posible ejercer ninguna democracia, aunque sería posible hacer una repartición voluntaria y una renuncia de las libertades individuales en favor de un proyecto común”.

De una manera más convencional se podría también citar a Kelsen: *“A la concepción del mundo metafísico-absolutista le corresponde una actitud autocrática; mientras que a la concepción crítico-relativista del mundo le corresponde una actitud democrática”.* Estas palabras que podrían parecer obvias, o ingenuas o genéricas, recobran relevancia. La crisis de la democracia, del estado democrático de derecho, parece tener relación con el regreso triunfante, en todos los niveles, de concesiones del mundo metafísico-absolutistas, a las que —según Kelsen— corresponde una actitud autocrática.

Sin embargo, nunca como en estos primeros años del siglo, el elogio a la sociedad civil, la insistencia sobre su centralidad en los lugares en los que, mal que bien, existe; la necesidad de su fortalecimiento en donde, en cambio, es débil o inexistente, parece haberse convertido en un lugar común. El remedio para la profunda crisis de la democracia representativa —para la crisis de la política, o de la representación, como

se dice de manera más demagógica— tiene que pasar por una mayor participación de la sociedad civil. Pero, ¿a qué se hace exactamente referencia —a qué imagen de la sociedad civil aludimos— cuando se habla de formas de participación alternativas? ¿Debemos considerarlas como formas complementarias o como un sustituto de la democracia parlamentaria? En suma, ¿cuáles serían las modalidades, los límites y, sobre todo, los fines de esta participación? ¿Fortalecer el régimen existente o sustituirlo progresivamente por resultar obsoleto, insuficiente, en cuanto ineficiente o en tanto no garantiza la democrática de las decisiones públicas o por ambas razones?

Todo depende del análisis sobre la situación (reversible o irreversible) de la crisis de las instituciones democráticas. Obviamente, las respuestas son muchas, y no podría ni sabría analizarlas todas en estas páginas. Pero, simplificando al extremo, del lado de los que sostienen que la sociedad civil fortalecerá a las instituciones democráticas se encuentran quienes no consideran necesario un cambio de paradigma sino, por el contrario, consideran oportuno retomar —lo que es problemático, pero no imposible— el círculo virtuoso de la democracia deliberativa. Lo que se proponen es fomentar una democracia más representativa que tome en consideración, a la hora de adoptar las decisiones públicas, los ideales, los conflictos y los proyectos más relevantes que están presentes en la sociedad civil (nacional o internacional) y de los cuales el sistema democrático es la expresión política.

Habermas es el punto de referencia para a esta concepción de la sociedad civil, entendida como opinión pública capaz de influir sobre los procedimientos de las instituciones democráticas. Y me parece que todos los republicanismos, despojados de la vieja y peligrosa retórica del ciudadano virtuoso, buscan algo parecido.

El aspecto débil de estas posiciones es que no nos dicen mucho sobre la forma en la que debe realizarse este círculo virtuoso o volver a realizarse. Realistamente, todas las organizaciones que debieron encauzar las voces, las propuestas, las exigencias que surgirían en el seno de la sociedad civil (me refiero, sobre todo, a los partidos), así como todo el aparato mediático que imaginábamos como un potente instrumento

para garantizar el correcto y transparente funcionamiento de las instituciones, ahora son sospechosos de ser el problema que debemos resolver o, por lo menos, parte del mismo. Los propios nuevos sujetos, por ejemplo, las asociaciones ecologistas, o aquellas dedicadas a la tutela del consumidor, parecen estar condenadas a convertirse rápidamente en *lobbies* tradicionales. De manera más general, parece perder fuerza, cada día más, la convicción de que a través de las cuatro grandes libertades de los modernos (personal, de pensamiento, de reunión y de asociación) se materializa en la sociedad civil, el espacio de encuentro y propuesta que da sentido y valor a la democracia como método para tomar decisiones públicas.

A esta fractura se añade el vaciamiento de los procedimientos, las formas de exasperado “schumpeterismo”, el desequilibrio a favor de los Poderes Ejecutivos mediante su elección directa y la ampliación de sus poderes en detrimento de los parlamentos —desequilibrio que conduce a modelos de democracia que deberían definirse, más bien, como modelos de autocracia electiva, como diría Bovero— Podríamos concluir que el retorno triunfal de las oligarquías ofrece un panorama bastante negro.

En realidad, si observamos con atención todavía hay más que decir. El vaciamiento en el significado de los procedimientos que pasan de ser democráticos a ser tendencialmente autocráticos, implica que esos procedimientos y esos espacios sean todavía efectivos; es decir, que siguen siendo espacios y procedimientos en los cuales y mediante los cuales se adoptan decisiones importantes.

Pero, si tiene razón Dahrendorf, ni siquiera esto es completamente cierto. Los poderes reales están migrando, muchas de las decisiones importantes se adoptan en otras sedes:

“Las decisiones están emigrando de los espacios tradicionales de la democracia [...] decisiones de vital importancia han dejado de ser adoptadas en Montecitorio, o en Westminster, ni siquiera se adoptan en Capitol Hill, sino que son decididas en otra parte. Para los países que han adoptado el euro, las tasas de interés se establecen en Francfurt [...] la decisión de bombardear Belgrado fue adoptada por la OTAN [...] Pero, las cosas resultan incluso

más complejas cuando las decisiones son adoptadas por corporaciones internacionales, ya que en este caso no es fácil siquiera identificar el lugar de decisión [...] Este conjunto de decisiones, adoptadas fuera del proceso democrático, hacen que hoy la democracia parezca totalmente impotente”.

Así las cosas, el déficit democrático es, en todos los aspectos, impresionante; pero al mismo tiempo, por lo menos en occidente, todos somos fervientes democráticos. La democracia y la participación son, dicho con énfasis, *imprescindibles*. ¿Cómo resolver, al menos en apariencia, esta devastadora contradicción y, sobre todo, sus implicaciones en el terreno del enfrentamiento económico-social e institucional en sus diferentes niveles (local, nacional, supranacional) provocada por la apertura definitiva de la Caja de Pandora de la Globalización? El supuesto antídoto a la maldición de la globalización — que tiene cerca de veinte años — gira en torno a una especie de “abracadabra”, de una nueva palabra que la acompaña a todos los niveles, como una sombra: la gobernanza.

Por más que el término se haya puesto de moda, siguiendo la suerte de las teorías de la complejidad y de la globalización, resulta oportuno recordar que la ciencia política y la ciencia de la administración pública se han ocupado de la gobernanza desde hace medio siglo, aproximadamente. Esto, al menos en el significado más restringido del concepto, entendido como planificación, dirección y evolución de las políticas públicas (*steuerungstheorie*). A decir verdad, el origen del término es más antiguo, ya que es posible encontrarlo en *On the laws and Governance of England*, de John Fortescue (1471) donde se utiliza para indicar un conjunto ordenado de leyes y de costumbres que acompañan a los poderes del Rey. En todo caso, si bien con diversos acentos y matices, la gobernanza debe entenderse como el resultado de las acciones del *government* — el producto del *governing*, la acción o práctica de gobernar — y, por tanto, es necesario señalar que no es un sustituto, ni una alternativa al gobierno (representativo) como podría parecer que sugieren o insinúan algunas de las definiciones más recientes de gobernanza.

El terreno de la gobernanza contemporánea —y sobre todo de su ideología— está lleno de problemas. Si existe un punto en el cual podemos concordar todos los estudiosos es que se trata, por lo menos en este momento, de un concepto ambiguo, opaco, resbaladizo, que pretende presentarse como una alternativa a los procesos de la democracia representativa de los estados nacionales y no como algo definido que tiene una fuerza propia y se encuentra respaldado por un marco teórico claro. Obviamente el punto en el que los estudiosos difieren es el que se refiere a las perspectivas: mientras algunos sostienen que existen elementos para desarrollar una teoría consistente, capaz de conjugar democratically y eficiencia de las decisiones públicas en los diversos niveles; otros la consideran como una moda pasajera, y unos más como una trampa en la cual pueden quedar atrapados el constitucionalismo y la democracia procedimental.

Mientras los estudiosos discuten, las instituciones políticas y económicas transnacionales han abrazado completamente la causa, como lo demuestra el reporte *Our Global Neighborhood* elaborado por la Comisión sobre Gobernanza Global de la ONU (1995) y el Libro Blanco sobre gobernanza europea del 2001.

Es, precisamente, este éxito “institucional”, que da por sentado que la gobernanza constituye y constituirá a todos los niveles la mejor respuesta a la necesidad de definir procesos de decisión que sean, al mismo tiempo, democráticos y eficientes, lo que nos debería invitar a tomar en serio el tema y a intentar una reflexión sobre este asunto, también desde la perspectiva analítica/normativa de la filosofía política, que hasta ahora, me parece, ha dejado de lado el argumento.

Es evidente que enfrentamos una cuestión compleja y que la discusión que sigue es solo una de las tantas maneras posibles para afrontar el tema. En todo caso, desde el punto de vista normativo, resulta central la cuestión de la democratically de los procedimientos decisionales a los que nos referimos cuando usamos el término gobernanza; sobretodo cuando se busca darle a esta última un significado “fuerte” como teoría o ideología radicalmente alternativa al gobierno representativo: es decir, cuando se le presenta como un nuevo

paradigma de la democracia. Para intentar encontrar una primera respuesta, sugiero hacer una confrontación entre prerequisites y requisitos, que como diría Bobbio, “definen (claramente) la democracia mínima o procedimental y aquellos más o menos implícitos o presupuestos en la opaca noción de gobernanza”. Pero esta confrontación exige una operación preliminar. Intentar que la noción misma de gobernanza sea menos opaca; es decir, intentar darle de una manera inductiva, dejando de lado sus usos sectoriales específicos, una definición de género, comenzando precisamente de sus definiciones sectoriales, o al menos de algunas de ellas.

Consciente de no ser exhaustivo intentaré ofrecer una definición plausible de género, describiendo someramente los procesos que supone la etiqueta de a) *gobernanza corporativa*, b) *gobernanza* en el área urbana, c) *gobernanza* en el campo de la administración pública (específicamente de la Unión Europea), y finalmente, d) *gobernanza global*.

- a) Referida al mundo económico y financiero, la gobernanza corporativa tiene como objetivo regular las relaciones entre los diversos actores, y obviamente entre sus diversos intereses al interior de las grandes corporaciones: accionistas (*shareholders*), inversionistas, *management*, colaboradores, empleados, pero, también, eventualmente, clientes, proveedores, etc. O sea, todos aquellos que podrían demostrar —en principio entonces, todos los seres humanos, en vista del peso económico-financiero de las corporaciones a nivel mundial— que tienen un interés que defender a la hora de la toma de decisiones de ésta o aquella compañía (*stakeholder*). Obviamente, la cuestión crucial está en decidir quién tiene derecho a sentarse en la mesa de las negociaciones que definen los criterios de responsabilidad, eficiencia y transparencia de las compañías, o bien, *cuáles* son los actores que cuentan y *cuánto* cuentan, respectivamente. Pero es evidente que, en esta forma de autoreglamentación, el *Board* de una compañía deberá, como sea, asumir su responsabilidad, sobre todo, frente a los accionistas, los *shareholders*; su disposición a considerar otros intereses no podrá

en otros términos, dejar de ser funcional a la ganancia que distribuye dividendos y aumenta el valor de las acciones.

- b) La gobernanza en el área urbana responde principalmente a la exigencia de facilitar las decisiones públicas dentro de un contexto localista. Esto negociando con aquellos actores que, en buena medida, se presentan como poseedores (o al menos eso se piensa) de un poder de veto sustancial; es decir, con quienes son capaces de dejar sin sentido, nulificar o posponer al infinito las decisiones de los órganos representativos regionales o locales. Este aspecto problemático lo reconocen incluso los estudios que miran con buenos ojos a la gobernanza urbana como si se tratara de un modelo que propone nuevas formas de democracia: *“Las ciudades tienden a quedar en manos no sólo de las instituciones formales, sino también a desarrollar formas de gobernanza; esto es, a involucrar directamente en las decisiones del gobierno a las grandes empresas privadas, a los representantes de los intereses y de las categorías productivas, a los grupos ambientalistas, a las agencias especializadas públicas o semipúblicas, a los representantes de diversos segmentos del estado, a consultorías, a centros de investigación, a asociaciones. La administración comunal (municipal) sigue siendo un actor importante [...] pero se presenta, cada vez más, sólo como uno actor entre los otros.”* (L. Bobbio).
- c) En el derecho administrativo, la gobernanza se manifiesta como una forma de debilitamiento del poder normativo y de control de las instituciones públicas sobre la prestación de servicios a los ciudadanos y sobre los procedimientos contenciosos que puedan derivarse de los mismos (*deregulation*). La otra cara de esta pérdida de autoridad es la formación de una gran cantidad de autoridades sectoriales, independientes, que regulan y sancionan las violaciones eventuales con base en consideraciones preferentemente — si no es que exclusivamente — relativas a la pulcritud de la transacción, a la transparencia del mercado, a la competencia, pero que, en gran medida, terminan por despolitizar la elección en materia de bienes y recursos fundamentales. *“Las autoridades independientes [...]*

representan el paso desde un sistema institucional de gobierno fundado, preferentemente, sobre las instituciones de representación (partidos y parlamentos) que se caracteriza por la centralidad de las funciones de ingresos (*inputs*); hacia un sistema de gobierno orientado a la revaloración de las modalidades de acción, más orientado a la eficiencia y a la eficacia de los egresos (*outputs*)”.

De nueva cuenta, la institución pública se considera en este proceso como un mero “facilitador de acuerdos directos entre grupos de interés”. En síntesis: *“Las instituciones reticulares de gobernanza organizan procesos decisionales no jerárquicos, que operan en una esfera pública que ya no coincide con el espacio público-político estatal, y en donde la injerencia de los partidos resulta, de hecho, muy reducida, hasta podríamos decir que es neutralizada”*. (G. Borelli, 23).

- d) Dificultades análogas en el ejercicio eficaz de la soberanía por parte de los Estados-Nación, en esta ocasión en el plano de la política internacional, se consideraran al origen de la llamada gobernanza global, que tiene como protagonistas o como co-protagonistas a determinados actores diferentes de los estados. Por un lado, a las grandes corporaciones, agencias, *authorities* y organismos internacionales de carácter no representativo (WB, FMI, WTO, G-8), y, por el otro, al amplio mundo de las ONG —que en realidad a pesar de su nombre, todas dependen más o menos de las fortunas y de la disponibilidad de sus patrocinadores—. Existe una tendencia a pensar que las primeras se mueven a través de una fría y cínica burocracia que sacrifica todo en el altar de la eficacia y del mercado; mientras que las segundas, las ONG, constituyen el vehículo de la solidaridad planetaria y del intento por poner en práctica el *ethos* mundial de los derechos humanos. Pero existen razones para sostener que esta visión es ingenua: hay quienes sostienen que en el área del mundo subdesarrollado, las políticas de las ONG (educación, salubridad, etc.) son perfectamente funcionales con la gobernanza global, entendida como conservación del *status quo*, que contribuye a la disminución y al enfriamiento de los conflictos que podrían emprender los más desfavorecidos de la tierra.

Es difícil encontrar una definición de gobernanza que abarque perspectivas y niveles tan diversos. Para retomar en su sustancia algunos intentos por ofrecer definiciones relativamente consolidadas, aquellas de Rosenau y Czempiel respectivamente, se puede decir que la gobernanza se presenta a todos niveles —local, nacional, supranacional, global— como un sistema de regulación horizontal que sólo funciona si es aceptado por la gran mayoría de los sujetos involucrados, o por los más poderosos entre ellos; mientras que, por el contrario, los gobiernos representativos pueden, en principio, producir normas incluso cuando existe una oposición fuerte o cuando se sostienen en una mayoría débil. En estos casos, como es imaginable, los gobiernos corren el riesgo de no lograr hacer eficaces sus decisiones. De manera más drástica, la gobernanza es la capacidad de obtener resultados (a través de negociaciones de carácter privado) sin la competencia legal —o, de plano, sin la legitimidad— para imponer (mediante normas de derecho público) dichos resultados. Se debería deducir que la gobernanza perfecta supone que quien tiene la competencia legal queda marginado, en el principio del proceso decisional, al papel de facilitador y, al final del mismo, al de un simple ratificador de los resultados negociados entre sujetos que tienen una relación similar a las relaciones del derecho privado.

He dejado intencionalmente para el final, y, en alguna medida como un tema aparte, la idea de gobernanza que surge del *Libro Blanco* de la Comisión Europea. Lo hice porque me parece que este es el mejor terreno de comparación sobre el tema de la gobernanza como supuesto mecanismo para fortalecer y renovar a la democracia. De hecho, este es el objetivo declarado de la gobernanza propia de la UE que apela explícitamente a la tradición constitucionalista del derecho. No es casual que el documento preparatorio del *Libro Blanco* se intitule: “*Un libro blanco sobre el sistema de gobierno europeo, Fortalecer la democracia en la Unión Europea*”. Este fortalecimiento de la democracia debe permitir, en particular a la Comisión Europea, alcanzar finalmente su legitimidad política, colmando al menos parcialmente el déficit democrático que la aflige. Pero el recorrido identificado por la Comisión culmina en una propuesta de legitimidad que no se funda en la representación, sino en el *output legitimacy*

(legitimidad, legitimación con base en el rendimiento) y con una mínima participación directa de los ciudadanos.

Son tres los instrumentos que se señalan: un uso más eficaz de las *authorities* y de las agencias regulatorias; más estrecha colaboración con los comités de expertos; consultas ampliadas a la sociedad civil. El proceso es claramente descendente: la unidad de las funciones ejecutivas, el poder de mando político, permanece en las manos de la comisión, pero la instrucción de los procesos de decisión se encuentra en manos de las *authorities*, asumiendo el carácter “objetivo” y neutral de la racionalidad burocrático-administrativa, apoyada por la opinión de los expertos y, al final, sometida a la opinión de la sociedad civil, cuando es *la decisión* científicamente mejor. De esta manera la consulta pública se reduce a una especie de ratificación por consenso general (de una sociedad civil que ya ha sido domesticada).

Este proceso de gobernanza deberá legitimar a la Comisión Europea mediante la “aprobación” y el consenso (¿constatado de qué manera?) en razón del resultado de sus decisiones y del rendimiento de su trabajo realizado en favor de los ciudadanos europeos (*output legitimacy*). En suma, con base en criterios propios de la empresa. Con esto debería ser suficiente para medir la distancia que existe con la concepción mínima pero clara de la democracia diseñada por Bobbio: los procedimientos universales son reglas “que no establecen *qué cosa* debe decidirse sino solamente *quién* y *cómo* (mediante la regla de mayoría) debe decidir”. La *output legitimacy*, en cambio, parece una manera confusa e híbrida, con fuertes dosis de “gobierno de los custodios, de pseudo-democracia de *qué cosa*, de democracia *en favor* y no *a través* del pueblo. Agrego que, si asumimos este punto de vista, las formas de gobierno autocráticas —para hacer el ejemplo típico, el despotismo ilustrado— pueden presumir buenas credenciales en materia de *output legitimacy*.

Sobre cada uno de los procedimentales universales bobbianos y sobre los otros requisitos y prerrequisitos de la democracia (la autonomía individual, la transparencia de las decisiones, el papel de los partidos) —si bien mínima, lo que supone la existencia de promesas incumplidas e insostenidas—, no vale la pena detenerse. Para una “tec-

nocracia del qué cosa”, parecen ser solamente oropeles retóricos que deben recordarse en el preámbulo de los discursos y de los documentos oficiales, pero que no son sus verdaderos elementos irrenunciables o constitutivos. Por otra parte, si todo esto adoptase la forma de un proceso realmente ascendente, como quisieran los defensores de la gobernanza desde abajo, o bien, si las consultas a la sociedad civil tuvieran, en verdad, la forma de democracia participativa, se caería de nueva cuenta en sus vicios clásicos. En primer lugar, en la parálisis decisional (el ejemplo histórico es el derecho de veto que poseía cualquier polaco noble).

Sin embargo, se puede objetar que Bobbio coloca al lado de la decisión por mayoría, “el método contractual”. Esto es, la decisión negociada, que también es una decisión democrática. Esto en vista de la resolución de conflictos sociales (por ejemplo, los contratos nacionales de trabajo). Es cierto, la negociación es una vía alternativa, pero creo que debemos tener en cuenta que es una vía que se limita a ciertas materias específicas. Además, los compromisos políticos (kelsenianos) entre la mayoría y la oposición dentro del parlamento son una cosa muy diferente a las negociaciones en el ámbito privado. Por si no bastara, los sujetos colectivos de dichos acuerdos son partidos, sindicatos y organizaciones empresariales; mientras que, según la ideología de la gobernanza a los partidos y a los sindicatos —en general, a las asociaciones no sectoriales que intentan proteger también el interés general de la colectividad y tener una visión de la sociedad en su conjunto—, les toca un papel limitado o nulo.

En conclusión, creo que resulta clara la paradoja aparente entre la impotencia y el simultáneo superpoder de la sociedad civil, al interior de la ideología de la gobernanza como supuesta alternativa radical a la democracia representativa. Si se entiende por sociedad civil no sólo al mercado sino también al conjunto de orientaciones ideales, de conocimientos y de intereses no estrictamente económicos que tienen los individuos y los grupos —junto con su capacidad para proponer una reflexión colectiva que influya en la agenda de los profesionales de la política y que produzca habermasianamente un círculo virtuoso

entre gobernantes y gobernados, entre instituciones y ciudadanos—; entonces, probablemente es posible admitir que la sociedad civil no goza de buena salud. Esto, al menos, porque busca influir y dictar una agenda en buena medida irrelevante. Esto obviamente, si aceptamos con Dahrendorf que las decisiones importantes se están tomando fuera del parlamento e, incluso, fuera de los gobiernos ejecutivos que, dicho sea de paso, han venido adoptando la forma de autocracias electivas y, con ello, transmitiendo la idea de que la democracia coincida con la investidura popular directa.

Si, en cambio, entendemos por sociedad civil a los actores que actúan en la escena de la gobernanza y, sobre todo, a los más poderosos entre ellos, entonces, la sociedad civil gozaría de un superpoder sin precedentes (aunque sea extremadamente desigual entre sus actores y tienda a aniquilar a los individuos). Habría logrado convertirse en un actor político, subordinando lo público a lo privado y yendo más allá de la intuición del *Manifiesto del Partido Comunista*, según la cual los regímenes representativos, en realidad, eran comités de negocios que administraban, precisamente, los negocios comunes de toda la clase burguesa. Regímenes representativos que eran comités de negocios, pensaba Marx, útiles a los intereses de la burguesía, esto salvo situaciones excepcionales (el bonapartismo). Si la gobernanza hoy no es una moda pasajera, pareciera que eso que Marx llamaba burguesía —pero que Ferrajoli describe en términos similares cuando habla de los “poderes salvajes”— tendrá cada vez menos necesidad de dichos comités de negocios; o, para decirlo claramente, de la democracia representativa.

RELATORÍA

RELATORÍA

ESA

La mesa inaugural de la Reunión Nacional de Juzgadores 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 disfrutaban 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. Preciso 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 confianza 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.

DECLARACIÓN DE VILLAHERMOSA

DECLARACIÓN DE VILLAHERMOSA

En la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, a los quince días de septiembre de dos mil siete, reunidos los juzgadores electorales del país acordamos adoptar los siguientes principios que orientan la administración de justicia en la materia electoral.

Considerando

Que la consolidación de la forma federal de Estado y democrática de gobierno en México se ha dado dentro del marco de la Constitución y las leyes.

Que el federalismo judicial debe privilegiar la interpretación conforme con la Constitución General de la República y, al propio tiempo, reconocer los principios que, en ejercicio de su autonomía, adopten los constituyentes locales y los legisladores ordinarios de las entidades federativas, sin prescindir del respeto a los postulados del legislador racional y democrático.

Que la transformación política en México, desde la normalidad constitucional y legal, se ha facilitado y ha sido encauzada por el quehacer de los órganos jurisdiccionales, que se han convertido en garantes del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Que el desarrollo democrático implicó la creación e institucionalización de un sistema integral para el control jurisdiccional de los actos, resoluciones, sentencias y leyes en materia electoral, que requiere de constante perfeccionamiento.

Que la reforma política, en sus distintas etapas, privilegió la resolución de los conflictos electorales a través de órganos jurisdiccionales especializados, independientes, objetivos, imparciales y profesionales.

Que la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la independencia de sus integrantes, se basan en la suficiencia presupuestaria como una de sus garantías judiciales e institucionales.

Que hoy el juzgador tiene que resolver un número creciente de asuntos, cada vez más complejos y con repercusiones mayores.

Que la judicialización de la vida política y partidista ha generado nuevas necesidades de cambio, que reclaman atención.

Que el sistema de justicia electoral mexicano responde a la noción de una organización que es instancia de protección de los derechos fundamentales y, en el ámbito de la justicia electoral, se ha enfatizado de manera gradual, durante los últimos veinte años.

Que el interés de la sociedad por las decisiones de los impartidores de justicia en materia electoral ha ido en aumento.

Que la justicia electoral impacta en la sociedad porque contribuye a la gobernabilidad democrática y verifica la legitimidad de los resultados electorales en los casos controvertidos.

Que la imparcialidad y la solidez argumentativa en el ejercicio de la función jurisdiccional, es lo que permite a los tribunales conservar su jerarquía y autoridad ante la sociedad y el Estado.

Ratificamos

Nuestro compromiso por la democracia y, por ende, con un sistema de impartición de justicia electoral objetivo y transparente.

Nuestra convicción que la confianza en las instituciones constituye un elemento indispensable de toda democracia.

Nuestra convicción de que los órganos jurisdiccionales resultan actores determinantes en la consolidación de la confianza en las instituciones del Estado.

La disposición de los juzgadores para contribuir con los poderes legislativos federal y locales en la reforma del estado, dado que

la función jurisdiccional electoral es referente ineludible en dicho proceso.

Nuestro compromiso con los principios constitucionales que rigen la función electoral, con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, con los estatutos Universal del Juez y del Juez Iberoamericano, con la forma democrática de gobierno consagrada en la Constitución General de la República y con los valores de todo Estado Constitucional de Derecho.

Nuestro compromiso con el pleno acceso de todos los mexicanos a un sistema de justicia electoral.

Nuestra convicción en que la interpretación de las normas jurídicas que rigen en la materia electoral, para establecer el alcance de los derechos humanos de contenido político electoral, se debe atender prioritariamente a interpretaciones garantistas que potencien o expandan el contenido de las normas jurídicas respectivas, sin subvertir los demás principios que rigen en el sistema de la democracia nacional, realizar una adecuada ponderación de principios y considerar las particularidades de cada caso.

Nuestra conciencia de la validez de la expresión del voto, del respeto al sufragio universal y de la renovación de los poderes.

Convenimos

Mantener un diálogo directo, abierto, transparente, informado y respetuoso entre los legisladores y los juzgadores electorales, a fin de contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a facilitar el cauce de la vida política.

Que las propuestas en torno a la reforma del sistema de justicia electoral se presenten bajo la rectoría de los principios constitucionales de acceso a la justicia, de independencia, de imparcialidad y de profesionalismo de los juzgadores, así como en la exhaustividad y expeditéz en el dictado de las resoluciones judiciales, fundadas, de manera primordial, en la experiencia jurisdiccional, así como en el conocimiento crítico y progresista.

Que se realice de manera permanente una reflexión sobre las reformas requeridas en la justicia electoral mexicana, para estar en armonía con la realidad sociopolítica.

Que se privilegie el perfil del sistema jurídico, como protector de los derechos políticos del ciudadano.

Que el ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral sea respetuoso de la vida interna de los partidos políticos, a partir de la base del derecho a la autoorganización como entidades de interés público.

Que la función jurisdiccional, a nivel federal y en las entidades federativas, se ejerza en un marco de independencia y permanencia.

Que el diseño procesal y orgánico de la jurisdicción permita la impartición de justicia sin dilación ni omisiones, en atención al dictado constitucional correspondiente.

Que se perfeccione la distribución de competencias en materia electoral para facilitar el ágil desarrollo de los procesos y la mejor resolución de los litigios.

Que se fortalezca la independencia, la autonomía, la imparcialidad y el profesionalismo de los juzgadores electorales.

Que se procure la comunicación entre los órganos jurisdiccionales electorales y la ciudadanía, de forma tal que las decisiones de los primeros se difundan y expliquen ampliamente, conscientes de que este es el pilar del acceso a la justicia.

Que se fomente y consolide, en la ciudadanía en general y entre los actores electorales en particular, una cultura de la legalidad electoral.

Que la actuación de los magistrados electorales se caracterice por su nivel de profesionalización y especialización, en que se destaque su imparcialidad, como elemento fundamental en la consolidación de nuestra cultura democrática.

Que se consolide la fuerza vinculante de las decisiones y criterios jurisprudenciales de los órganos jurisdiccionales en materia electoral.

Que se establezcan mecanismos para permitir una comunicación permanente entre los distintos órganos jurisdiccionales.

Que se organice una red nacional de capacitación judicial electoral, con el propósito de fomentar la capacitación e investigación en la

materia, cuya secretaría ejecutiva recaiga en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Que se impulsen, se cumplan y se difundan los acuerdos en la materia.

Que los tribunales electorales, a fin de consolidar la confianza en su actuación, establezcan los mecanismos necesarios para que sus decisiones sean accesibles a la sociedad.

En mantener el compromiso de quienes integran la judicatura electoral en México, de proceder siempre con base en los principios democráticos tendentes al fortalecimiento del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Villahermosa, Tabasco
15 de septiembre de 2007

CLAUSURA

PALABRAS DE CLAUSURA DEL GOBERNADOR

*Andrés Granier Melo**

Para los tabasqueños es muy significativo haber sido anfitriones de la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, y más aún, en el marco del vigésimo aniversario de instalación del primer tribunal electoral de nuestro país.

De esta forma, Tabasco vuelve a ser el laboratorio político de las grandes transformaciones de México. La trascendencia de este encuentro queda plasmada en La Declaración de Villahermosa, documento que sienta las bases para el diálogo abierto y plural en la búsqueda de consensos ante las reformas en materia de justicia electoral que el país necesita.

Saludo a las señoras y señores integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y de manera especial a su presidenta, la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

De igual forma, saludo a las señoras y señores juzgadores electorales de las diversas entidades del país que han participado en estas jornadas de análisis y reflexión.

Agradezco la presencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno que esta tarde nos acompañan.

Amigas y amigos: México vive momentos decisivos de cara a su futuro como nación democrática. Se viven tiempos de profundas transformaciones que están definiendo al país que tendremos en los próximos años.

* Gobernador del Estado de Tabasco.

La reforma constitucional en materia electoral es el primer gran resultado de la reforma de Estado, una de las exigencias nacionales e indispensables.

Y no puede ser de otra forma. Las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales deben estar en mejores condiciones para responder a la dinámica de pluralidad y de representación política que existe en México.

De cara a esta etapa de cambios, es necesario actuar con absoluta responsabilidad, apertura y disposición para sumarse a los grandes consensos con propuestas viables y sustentadas en la razón.

Como nunca, México debe caminar por el campo de las instituciones y de las leyes. Ha costado muchos años construir un país con entidades públicas que den certidumbre y que impulsen su desarrollo.

Hoy tenemos un Tribunal que asume la tutela del derecho fundamental de los ciudadanos de elegir libremente a sus autoridades y representantes.

Como el árbitro último de las contiendas electorales, es indispensable tener un cuerpo electoral sólido y con más facultades para cumplir su misión.

En ello va la fortaleza de nuestra vida democrática y la gobernabilidad del país.

Por su parte, en Tabasco se trabaja en una reforma integral de la Constitución local que contempla cambios en nuestra Legislatura electoral.

En ese sentido, las iniciativas aprobadas en el Congreso de la Unión y los resultados de esta misma reunión, sin duda, aportarán elementos a considerar en las innovaciones electorales que se plantean en la entidad.

Es un hecho: Tabasco no quedará rezagado de las grandes transformaciones del país.

Amigas y amigos: en toda reforma política debe prevalecer el respeto y fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como el interés superior de los ciudadanos a tener elecciones libres, efectivas y genuinas.

El derecho y la libertad del pueblo a participar en la estructuración política del país se traduce en su facultad soberana de legitimar el poder, organizar su representación integral y los órganos de gobierno.

Hoy más que nunca, tienen vigencia las palabras de un mexicano universal, como don Jesús Reyes Heróles: “ni autoridad sin Derecho ni Derecho sin autoridad”.

Es tiempo de las instituciones, no de los hombres, ni de nombres, es tiempo de la transformación responsable de México. Es tiempo de construir unidos el país donde viviremos y vivirán las nuevas generaciones de mexicanos.

Es tiempo de México, de un México con instituciones fuertes y a la vanguardia de la sociedad.

Muchas gracias

PROGRAMA

ENCUENTRO NACIONAL DE JUZGADORES ELECTORALES

Villahermosa, Tabasco. del 13 al 15 de septiembre de 2007

Participantes:

Lic. Humberto Mayans Canabal
Secretario General de Gobierno y Representante personal del Gobernador del Estado de Tabasco.

Magda. María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Dr. Thierry Lemaesquier
Oficial a cargo de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

Dr. Carlos Cano Corcuera
Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Lic. Rodolfo Campos Montejo
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tabasco.

Diputado y Químico José del Carmen Escayola Camacho
Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado de Tabasco.

Magdo. Constancio Carrasco Daza
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Lic. Miguel Alberto Romero Pérez
Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Magdo. José Alejandro Luna Ramos
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Manuel González Oropeza
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Flavio Galván Rivera
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. José Miguel Salcido
Presidente de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C.

Magdo. Pedro Esteban Penagos López
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Lic. José Francisco Quevedo Giorgana
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

Integración definitiva de las mesas de trabajo en Villahermosa,
Tabasco.

ESA I

El control de la constitucionalidad y de la legalidad en la vida interna de los partidos políticos

Ponente:

- Magistrado Manuel González Oropeza. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentaristas:

- Magistrado Javier David Garfias Sitges. Querétaro.
- Magistrado Javier Garza y Garza. Nuevo León.
- Dr. Isidro Cisneros. Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Moderador:

- Lic. Javier Aguayo Silva.
Asesor de Magistrado de Sala Superior (Magda. María del Carmen Alanis Figueroa).

ESA

La Independencia Judicial en Materia Electoral

Ponente:

- Magistrado José Alejandro Luna Ramos. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentaristas:

- José Francisco Quevedo Giorgana. Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.
- Ismael González Parra. Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit.

Moderador:

- Lic. Francisco Javier Acuña Llamas.
Secretario de la Comisión de Supervisión y Resolución.

ESA

La justicia electoral en las entidades federativas

Ponente:

- Magistrado Constancio Carrasco Daza. Sala Superior del TEPJF., con el tema “*La aplicación de tratados internacionales por Tribunales Electorales Estatales*”.

Comentaristas:

- Diputado José Antonio de la Vega Asmitia.
- Magistrado Marco Antonio Gabriel González Alegría. Puebla
- Magistrado Raúl Arroyo. Hidalgo.
- Magistrado Eugenio Narcia Mendoza. Chiapas.

Moderador:

- Magistrado José Miguel Salcido Romero.
Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C.

ESA

El Control de la constitucionalidad en materia electoral

Ponente:

- Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Comentaristas:

- Magistrada Ma. Macarita Elizondo Gasperín. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Magistrada Alicia Fragoso Sánchez. Sala Electoral Administrativa de Tlaxcala.
- Magistrada Alma Leticia Gómez López. Tribunal Electoral del Estado de Coahuila.
- Mtro. Armando Javier Maldonado. Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

Moderador:

- Lic. Marco Antonio Zavala Arredondo.
Asesor de Magistrado de Sala Superior (Magdo. José Alejandro Luna Ramos).

ESA

*La Distribución de competencias en el Tribunal
Electoral y facultades de atracción y delegación*

Ponente:

- Magistrado Flavio Galván Rivera. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentaristas:

- Dr. Miguel Ángel Garita Alonso. UNAM.
- Magistrado Héctor Solorio Almazán. Sala Regional de la Tercera Circunscripción del TEPJF.
- Dip. César Camacho Quiroz. Se distribuyó la ponencia que envió al evento.

Moderador:

- Dr. Héctor Rivera Estrada.
Secretario Instructor (Magdo. Manuel González Oropeza).

ESA

La Protección de los Derechos Políticos

Ponente:

- Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentaristas:

- Dra. María Marván Lavorde, Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

- Magistrado Armando Maitret Hernández. Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Lic. Miguel Alberto Romero Pérez. Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Tabasco.

Moderador:

- Lic. Claudia Pastor Badilla.
Asesor de Magistrado de Sala Superior (Magdo. Pedro Esteban Penagos López).

ESA

El Sistema de nulidades de las elecciones

Ponente:

- Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa. Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentaristas:

- Magistrado Yussif Dionel Heredia Fritz. Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.
- Magistrada Juana Inés Castillo Torres. Tribunal Electoral de Tabasco.

Moderador:

- Lic. Rodolfo Terrazas Salgado. Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

ESA

La reforma a la justicia electoral vista por los partidos políticos

Ponentes:

- Beatriz Paredes Rangel. Presidenta del CEN del PRI
- Alberto Guerra Begné. Presidente del Partido Alternativa Social.
- Pedro Armando Espinosa. Representante del Partido del Trabajo

- Pedro Jiménez León. Representante del Partido de Convergencia.
- Pedro de Jesús Aznar. Representante del Partido Verde Ecologista de México.
- Luis Antonio González. Representante del Partido del Partido Nueva Alianza.
- César Jáuregui. Representante del Partido del Partido Acción Nacional.

Moderador:

- Dr. Lorenzo Córdova Vianello. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ESA

Derecho Administrativo Sancionador Electoral

Ponente:

- Consejero Presidente José Luis Castellanos. Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

Comentaristas:

- Dr. Oswaldo Chacón Rojas. Profesor de la Universidad Autónoma de Chiapas (Contraloría de la legalidad electoral).
- Magistrado Jaime del Río Salcedo. Presidente del Tribunal Electoral de Michoacán.
- Dr. José Ignacio Navarro Méndez. Letrado en el Parlamento de Canarias.

Moderador:

- Dr. José Antonio Caballero Juárez. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ESA

La Jurisprudencia Electoral

Ponente:

- Magistrado Pedro Esteban Penagos López. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentaristas:

- Diputada Silvia Oliva Fragoso. Partido de la Revolución Democrática.
- Armando Olán Niño. Consultor Jurídico del Senado de la República.
- Magistrado Ángel Zarazúa Martínez. Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Territorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Moderador:

- Mtro. Juan Carlos Silva Adaya.
Asesor de Magistrado de Sala Superior. (Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar)

Conferencia Magistral

Ermanno Vitale (Universidad de Turín)

Comentarista:

- Dr. Pedro Salazar Ugarte.

Conclusiones:

- Lic. Rodolfo Terrazas Salgado
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Declaración de Villahermosa

Lic. Silvia Gabriela Ortiz Rascón

Mensaje Final y Clausura

- Thierry Lemaesquier
Oficial a cargo de la Oficina del Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo en México.
- Químico Andrés Rafael Granier Melo
Gobernador del Estado de Tabasco.

Magda. María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación.

Magdo. Constancio Carrasco Daza
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. José Alejandro Luna Ramos
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Manuel González Oropeza
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Flavio Galván Rivera
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Magdo. Pedro Esteban Penagos López
Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

La Reforma a la Justicia Electoral en México, Reunión Nacional de Juzgadores es una publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se imprimió en noviembre de 2008 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte núm. 80, Col. Felipe Pescador, Del. Cuauhtémoc, México, D.F., C.P. 06280.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.