

JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Electoral



IV Congreso Internacional
de Derecho Electoral
y
IV Congreso Nacional
de Tribunales y Salas Estatales Electorales

MEMORIA
Morelia, Michoacán, México
2002

7



CONFERENCIA MAGISTRAL

JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

*Héctor FIX ZAMUDIO**

El problema de la judicialización de la política es un tema que recientemente se ha discutido mucho; es un tema que desde hace muchos años se ha venido estudiando, hay un estudio muy importante del profesor García de Enterría que habla de la Constitución como norma jurídica; señala el autor que hay una separación entre lo que ocurrió en América de lo que ocurrió en Europa respecto de estas cuestiones de tipo político. Señala y me parece que con mucho acierto, que mientras el constituyente de Filadelfia le dio al Principio de Supremacía Constitucional, consagrado en el artículo sexto de esa Constitución, un valor jurídico, desde luego sin desconocer el valor político —en Europa a este mismo Principio se le dio un valor de tipo político— hay una serie de factores que influyeron en esta situación: en Europa se advierte mucho más la influencia de Juan Jacobo Rousseau que en Estados Unidos, que está más cerca de Montesquieu, en el sentido de que el Parlamento es el depositario de la voluntad general y, por lo tanto, no se pensaba que los jueces pudieran intervenir en problemas que correspondían al poder político inclusive en un aspecto tan simple como es la materia administrativa; en la Ley de la Asamblea Nacional de 1790 se prohibía a los jueces no sólo tratar de conocer de los problemas constitucionales sino inclusive en juzgar a la Administración porque se consideraba que la Administración debía ser juzgada por sí misma a través del Consejo de Estado, entonces hay un papel muy limitado del juez en Europa

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

en estas materias. En cambio existe un papel mucho más amplio en los Estados Unidos, desde luego en forma limitada.

Qué consecuencia tuvo el hecho de que en la Constitución Norteamericana se le diera valor jurídico a la Constitución, al Principio de Supremacía Constitucional, lo dijo Marshall en el famoso caso *Marbury vs. Madison* en 1803: toda ley, todo acto que no esté de acuerdo con la Constitución debe ser declarado nulo y no tendría ningún valor —claro, eso en una forma demasiado categórica, esto fue evolucionando—.

En cambio, en Europa no se pensó en esta situación, durante mucho tiempo se señaló que el problema de juzgar la constitucionalidad de las leyes correspondía —como en Francia hay una tradición muy antigua desde el Senado Conservador de la Constitución del año octavo— a un órgano de carácter político. Todavía en la actualidad no hay un Tribunal Constitucional en Francia sino un Consejo Constitucional, aunque se aproxima ya por su evolución a una jurisdicción constitucional. En cambio, en Estados Unidos se vio como un aspecto normal porque ya se había practicado en la época colonial que los jueces pudiesen desaplicar las normas en los procesos a través de un control difuso, el artículo sexto nos dice en su último párrafo: los jueces de cada Estado estarán obligados a preferir la Constitución Federal sobre las Constituciones y Leyes de los Estados.

Esto fue lo que tuvo en América Latina en diferentes etapas, con distintas modalidades, pero aquí se adoptó esta idea de que los jueces podían desaplicar las normas de carácter constitucional en los procesos concretos, a través del ejemplo de la revisión judicial, nuestro juicio de amparo no hizo, como lo dicen claramente sus autores, sino tratar de traer a través de un procedimiento especial, porque estamos en una tradición de carácter romanista, y el principio del sistema norteamericano de que los jueces podían intervenir para desaplicar las leyes inconstitucionales, en esa época es muy importante el libro *La Democracia en América* de Tocqueville, porque señalaba, comparando con el sistema europeo de su época, que si bien los jueces norteamericanos podían desaplicar las leyes, esto lo hacían en procesos concretos en una forma —él decía en forma oscura, en forma discreta— de tal manera que no se enfrentaba con el otro Poder como ocurría en Europa cuando el mismo Parla-

mento u organismos especiales discutían sobre la constitucionalidad de una ley a veces expedida por ellos mismos, entonces, decía, en un debate —no se debate públicamente—, así la ley va perdiendo su valor por los golpes reiterados de la jurisprudencia.

Es un desarrollo distinto, y sabemos que el papel de la Corte Suprema Federal ha sido muy importante en adaptar una Constitución muy antigua a un mundo contemporáneo a través de la jurisprudencia, pero esto ha tenido una evolución constante, y podíamos decir que la evolución hacia la judicialización de las cuestiones políticas empezó en Europa con el papel eminente del Consejo de Estado Francés, y con una legislación muy reducida. Sin embargo, fue la que logró una serie de adelantos importantes en esa situación.

Otra vez tenemos que citar a García Rentería, porque capta una serie de problemas que no son sencillos en su libro *La lucha contra las inmunidades del poder*, y empezó en el Derecho Administrativo no en el Derecho Constitucional, señala cómo el Consejo de Estado francés fue el adalid contra esas inmunidades en la esfera administrativa; empezó por sujetar a la jurisdicción los poderes discrecionales a través del famoso recurso de *tournefont de pouvoir*, después a los actos políticos de gobierno los fue acotando y, por último, los poderes normativos reglamentarios.

Entonces vemos aquí una evolución no tan evidente como en Estados Unidos o en el Continente Americano en general, pero se fue avanzando sobre esta situación que no es tan espectacular pero sí muy importante en la esfera administrativa de las facultades discrecionales del acotamiento de los llamados actos políticos o de gobierno, y la regulación de las normas reglamentarias para sujetarlas a la ley que como fuente.

En Europa se resolvían los problemas más amplios del Derecho Constitucional a través del juego de los órganos políticos y de los partidos políticos, etc., hasta que el eminente jurista Hans Kelsen, después de la disolución del Imperio Austrohúngaro y la fundación de la República Austriaca —fue miembro de la Comisión de Constitución—, propuso que se le diera valor jurídico a la Constitución Austriaca. ¿Cómo lo hizo? Traslado las unidades básicas que tenía en su “Teoría Pura del Derecho” a su “Teoría del Estado”, señala que es necesario que las normas constitucionales tengan —para mí un valor jurídico—, él en un principio consideraba que

el valor jurídico de una norma estaba en su garantía, es decir, en la posibilidad de que se pudiera imponer coactivamente por un mismo órgano del Estado —este estudio ocurre en materia civil, administrativa, inclusive laboral, etc., pero no en el Derecho Constitucional donde se acude a mecanismos políticos. Y por eso propuso una garantía jurisdiccional de la Constitución, que es el título de su artículo fundamental de 1928 en la revista francesa de Derecho Político y Constitucional; él dice: la garantía de la Constitución es un Tribunal, y esto se llama Corte Constitucional, que la colocó fuera del Poder Judicial, es un debate si debe estar ahí o no, o si es un órgano de control, etc., y en esa Corte Constitucional señaló que era una jurisdicción porque juzgaba como cualquier otro tribunal pero tenía funciones también de carácter político como resolución de controversias de los poderes centrales periféricos, los conflictos de atribución, algunos aspectos de responsabilidad política— juicio político, inclusive de algunos aspectos de carácter electoral, claro en esa forma limitada, después se fueron extinguiendo; en esto Kelsen, y coincidimos en esto con García Rentería, le dio a la Constitución en Europa un valor jurídico, porque a partir de entonces se empezaron a judicializar las normas de carácter constitucional (yo recuerdo unas palabras del ilustre profesor francés Jean Renoir, de un libro sobre tribunales constitucionales y derechos humanos, cuando habla que el Derecho Constitucional se judicializa) como ocurrió con otras ramas jurídicas, y por cierto ahora está ocurriendo con el Derecho Internacional que ya está teniendo organismos jurisdiccionales de carácter internacional, porque por mucho tiempo se decía que las normas de Derecho Internacional eran imperfectas, incompletas, porque carecían de sanción, y ahora vemos que ya se está avanzando en ese terreno y que hay jueces internacionales que están ocupados de esta situación.

Entonces esta idea de Hans Kelsen que permeó a la República de Checoslovaquia, se anticipó unos meses pero con las mismas ideas en ese sentido, o en la República Española que creó su Tribunal de Garantías Constitucionales con esta misma idea.

Esto ha ido avanzando considerablemente, inclusive si pasamos a Estados Unidos también había cierto temor de las cuestiones políticas, ya lo dijo el profesor Colliard, y esta autolimitación de la Corte de

Political Questions que era más bien formal porque muchos de los aspectos que resolvía de constitucionalidad de las leyes en último grado tenía carácter político, eso decía Kelsen: “los tribunales constitucionales tienen una función judicial pero con repercusiones políticas”.

Ya el profesor Colliard señaló cómo en el caso *Werfur Baker vs.?* en 1962 se dio un giro y ya se empezó a apreciar la cuestión electoral en los Estados Unidos. También señaló la decisión que le dio el triunfo al presidente Bush en unas elecciones muy controvertidas.

Ahora, la justicia constitucional, o la jurisdicción constitucional, como se le quiera llamar, es un gran avance de la judicialización de la política. Aquí hay que recordar una famosa polémica que se generó en los años treinta entre, por un lado, Karl Schmitt en su libro *El protector de la Constitución*, que se tradujo como *La defensa constitucional*, en español, y el artículo de Kelsen “Quién debe ser el protector de la Constitución”; mientras que Schmitt decía debe ser un órgano político, él señalaba las facultades que le daba la Constitución de Weimar al presidente del *Reich* para ser árbitro político, y en cambio Kelsen decía: “ese árbitro debe ser un organismo judicial. Los resultados por supuesto fueron evidentes, mientras las ideas de Schmitt llevaron a la tiranía hitleriana, el ejemplo de la Constitución Austriaca de 1920 y de la Constitución Española de 1931, al finalizar la segunda guerra mundial tuvo una gran repercusión primero en Europa y luego en muchos países del mundo, de tal manera que ahora en numerosos países el tener un organismo especializado, el decidir cuestiones constitucionales es uno de los elementos básicos de Estado Democrático de Derecho, y lo vemos claramente, como se desarrolló en Italia, en Alemania, etc., después de muchos años en España, en Portugal.

Ahora, en casi todos los países del mundo —tenemos los ejemplos de los países del Este que abandonaron el sistema soviético a partir de 1989 y crearon su Tribunal Constitucional, inclusive los países de ese modelo como ahora la Federación Rusa y los países que componen la Comunidad de Estados Independientes— han creado Tribunales Constitucionales. En las constituciones de Sudáfrica, las constituciones democráticas y la provisional de 1997, crearon un Tribunal Constitucional, y ha sido tan importante que se dictaminó sobre el proyecto de nueva Constitu-

ción, para darle legitimidad. Vemos que esta idea de los Tribunales Constitucionales ha tenido una gran repercusión en nuestro mundo.

Yo también coincido con el profesor Colliard en que en esa materia política estamos yendo hacia los jueces especializados, si ustedes ven cómo se nutren los Tribunales, cómo se eligen los miembros de los Tribunales Constitucionales, se eligen de manera distinta sobre todo en Europa que hay una carrera judicial se toman en cuenta sus antecedentes del conocimiento que tienen las cuestiones constitucionales. Personalmente me impresionó cuando don Manuel García Pelayo me invitó en 1980, cuando empezó el Tribunal Constitucional a conocer a los magistrados de esa Corte, y once de ellos eran, de los doce, profesores catedráticos de derecho. Ahora ya hay más equilibrio entre los jueces profesionales y los académicos, pero eso indica la necesidad de un juez especializado en materia constitucional. Indudablemente que ahora el Tribunal Constitucional es un elemento básico pues, inclusive, los latinoamericanos estamos acostumbrados al sistema de la revisión judicial, a la desaplicación de los casos concretos, y sin embargo, antes que Austria, aproximadamente en los primeros años del siglo XX, surgieron en Colombia y en Venezuela la declaración general de inconstitucionalidad a través de la llamada acción popular, inclusive precediendo el sistema austriaco en el cual hay una acción general de inconstitucionalidad; indudablemente tiene aspectos políticos inminentes.

Hay otro aspecto, y vamos simplemente dando pinceladas: primero en el Derecho Administrativo; después en el Derecho Constitucional con los Tribunales Constitucionales, y ahora vienen otras materias que también se están judicializando, una de ellas son las situaciones de emergencia, sobre todo en América Latina que han tenido una importancia muy grande debido a los gobiernos militares, los gobiernos autoritarios que convirtieron los Estados de emergencia en una situación normal, si pensamos por ejemplo que Paraguay tuvo treinta y tantos años de emergencia continua, y otros países latinoamericanos que sus situaciones de emergencia duraron menos años pero también prolongados, ya lo normal era este tipo de situación, y es lo que privaba, la normalidad sólo era excepcional; dentro de esa situación indudable-

mente que fue necesario judicializar las situaciones de emergencia. En América Latina eso no es muy claro.

Además ha habido una intensa creación de Tribunales Constitucionales en América Latina, señalaría yo Guatemala, Chile, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, inclusive México, no de forma expresa pero desde un punto de vista material, y en Brasil también ocurrió lo mismo en ambos países en 1988. Una invención latinoamericana ha sido la Sala Constitucional como la de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Vemos cómo ese sistema europeo viene también hacia América, pero aquí se ha creado un sistema dual o paralelo, no se ha borrado la idea de la desaplicación concreta con efectos individuales junto a la declaración general —si se combinara el Sistema Europeo Continental con el Sistema Norteamericano—. En América Latina vemos esa idea de que el juez debe intervenir para calificar las situaciones de emergencia; por supuesto en los regímenes autoritarios indudablemente el juez será anatema: se le prohibía intervenir en estas cuestiones, son cuestiones políticas, discrecionales, que no pueden ser juzgadas por los Tribunales, cuestiones no judiciales.

Sin embargo, vemos algunos aspectos muy limitados pero que indudablemente fueron muy importantes como, por ejemplo, algunos fallos que se advierten en Argentina, en la época de los gobiernos, de ipso, que intentaron muy tímidamente, pero ahí viene la base de esta situación de aplicar la doctrina de la razonabilidad a las decisiones y aplicaciones de los Estados: la declaración de la aplicación de los Estados de emergencia, es decir, tenían que ser temporales y además deben ser proporcionales a la situación que se trata de realizar; fueron pocos casos pero muy importantes para después de la regulación de los estados de emergencia en América Latina. También en Brasil en una época se utilizó el hábeas corpus en la época autoritaria entre 1964 y los setentas, en que el Tribunal Supremo Federal intentó algunas presunciones hábeas corpus para tener una razonabilidad a los estados de emergencia; por supuesto, varios de esos ministros tuvieron que jubilarse pues lo militares no simpatizaban mucho con sus puntos de vista. Ahora en Colombia, precisamente porque ha tenido muchos problemas de emergencia, no tanto por regímenes autoritarios sino por la subversión, las guerrillas, el narcotráfico, etc., y entonces desde la Constitución de 1886 refor-

mada en 1998, se adoptó de que las declaraciones de emergencia, además de tener la aprobación del órgano legislativo tenían que ser sometidas, entonces a la Corte Suprema, ahora la nueva Constitución de 1992 a la Corte Constitucional; el Ejecutivo debe mandar esas declaraciones de emergencia, y si no lo hace de oficio la Corte debe examinar y aprobar las situaciones de emergencia que han sido muy variadas, sobre todo de carácter económico pero también de carácter político.

Hay, una idea de que sólo los Tribunales, sobre todo los especializados, los que deben conocer de las declaraciones de emergencia para calificarlas, inclusive antes que entren en vigor.

Hay un caso, lo digo porque aquí está don Jorge Mario García Laguardia, que fue protagonista en ese caso muy importante de una decisión judicial que terminó una situación de emergencia, me refiero a ese golpe de Estado realizado por el presidente de Guatemala, Jorge Antonio Serrano Elías, el 25 de mayo de 1993, que a través de un decreto llamó normas temporales de gobierno, claro esas normas temporales están muy copiadas del ejemplo Fujimori que significaba disolución del Tribunal Supremo, de la Corte de Constitucionalidad, del Congreso, etc.; sin embargo, la Corte de Constitucionalidad se reunió y dictó una decisión el 25 de mayo de 1993, y declaró nulos esos decretos de emergencia, y solicitó que se volviera a la normalidad, eso tuvo efecto porque el ejército tomó en cuenta esta decisión y restableció el Congreso, la Corte de Constitucionalidad, etc. Aquí los jueces consideraron inconstitucional esa declaración de emergencia, que además tuvo un resultado práctico importante.

Por eso ahora la mayoría de las constituciones latinoamericanas tienen disposiciones que permiten a los Tribunales juzgar sobre la razonabilidad, es decir, la temporalidad, y además la proporcionalidad de las medidas de emergencia en relación con la proporción que de ella hacen, y los jueces puedan intervenir, ya sea los jueces especializados, calificando la emergencia desde un principio, o bien los jueces ordinarios a través de su aplicación.

Aquí también hay una influencia decidida en los últimos años del Derecho Internacional. Si nosotros vemos el artículo cuarto del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y el 27 de la Convención Americana coinciden en que las situaciones de emergencia además de tener que ser temporales, que debe informar-

se a los órganos internacionales del Consejo de Europa o a la Organización de Estados Americanos, cuando estos se producen. Además hay derechos que se consideran inderogables, que no se pueden suspender en esas situaciones de emergencia, porque la práctica de los gobiernos autoritarios en situaciones de emergencia era suspender inmediatamente los derechos básicos, los derechos fundamentales, y prohibir a los jueces que intervinieran en estos casos; entonces estos dos artículos dicen que hay ciertos derechos que no se pueden suspender en las situaciones de emergencia, como el derecho a la vida, a la integridad personal, no puede ejercerse la tortura, no puede aplicarse la esclavitud, etc.; tampoco, y esto lo dice el artículo 27 de la Convención Americana, pueden suspenderse los instrumentos básicos para hacer efectivos la protección de los derechos, y aquí hay dos opiniones consultivas de la Corte Interamericana que señalan, las opiniones ocho y nueve que se dictaron en esta situación, que en el hábeas corpus ni el amparo ni los principios básicos, esto fue en el año 1987, del debido proceso pueden suspenderse en situaciones de emergencia. ¿Por qué? Porque son los únicos que pueden hacer cumplir la prohibición de suspender determinados derechos en las épocas de emergencia.

Vemos cómo esta situación ha penetrado cada vez más en sistemas latinoamericanos, en esta materia que ha sido tan sensible en el derecho latinoamericano. En México no hemos tenido realmente, mas que alguna vez en época moderna una suspensión de garantías, como se le llama según el artículo 29, que realmente no fue muy drástica. En otros países de América Latina la situación fue verdaderamente dramática, y por eso todas las Constituciones, o la mayor parte de ellas, establecen la posibilidad de que los jueces, ya sea especializados o normales, puedan calificar la razonabilidad de las situaciones de emergencia: el período de emergencia, el período en que se dicten y la proporcionalidad de las medidas que se adopten. Claro, esto ha ido progresando considerablemente, si podemos señalar el artículo 337 de la Constitución Venezolana de 1999, señala que las declaraciones de emergencia deben cumplir las exigencias del Pacto de las Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo es la que debe calificar, además de la Asamblea Nacional, las declaraciones de

emergencia. La Constitución Venezolana es realmente muy avanzada en esta materia porque la Asamblea Constituyente no tenía mucho interés en estos aspectos sino en otros de concentrar el poder en el Poder Ejecutivo, y entonces fueron los juristas venezolanos los que redactaron las normas más avanzadas en esta situación.

La culminación de toda esta evolución viene en la materia electoral que ya trató ampliamente el profesor Colliard. En México es evidente, yo simplemente recuerdo que por los años ochenta en los foros de la Secretaría de Gobernación, siendo director de nuestro Instituto don Jorge Madrazo, fuimos los dos a presentar una ponencia sobre la necesidad de un Tribunal Electoral que interviniera en las elecciones; esa evolución en muy pocos años ha terminado con un Tribunal Federal Electoral incorporado al Poder Judicial de la Federación que inclusive puede determinar sobre elecciones de los senadores, de diputados y del presidente de la República, la primera vez que lo hizo fue en el año 2000, con la elección del presidente Fox.

Vemos que la situación que hay ahora es precisamente esa: la política se ha judicializado en forma notable, no quiere decir que la política haya desaparecido, pero los aspectos que están regulados jurídicamente se han judicializado y ahora el Derecho Administrativo, el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional ya tienen la posibilidad de ser derecho aplicable a través de la justicia.

COLABORACIONES

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

*Javier AGUAYO SILVA**

SUMARIO: I. Derechos político-electorales; 1. Conceptos y generalidades: A. Ciudadanía y ciudadano; B. Votar en las elecciones populares; C. Ser votado para todos los cargos de elección popular; D. Asociación política; E. Afiliación política; II. Procedencia: 1. Voto activo; 2. Voto pasivo; 3. Asociación política; 4. Afiliación política; III. Medios de protección de los derechos político-electorales en las entidades federativas; Conclusiones; Bibliografía.

I. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

1. Conceptos y generalidades

Los derechos políticos son conceptualizados, sustancialmente, como los derechos reconocidos constitucionalmente a favor de los ciudadanos para participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad. A su vez son un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano su participación en la vida pública. Y constituyen una relación entre el ciudadano y el Estado, traduciéndose como derechos de partici-

* Ex Magistrado Electoral de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal; con la colaboración del Lic. Arturo de Jesús Hernández Giles, profesor investigador.

pación individual y colectiva en la vida política, esto es, en los procesos de formación de la voluntad estatal.

Queda claro de la anterior amalgama conceptual la característica jurídica de los derechos políticos, el sujeto titular de éstos y su naturaleza jurídica. Los derechos políticos son una rama del derecho público, entendidos como los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos para participar, bajo ciertas condiciones, en la representación de la soberanía y en la renovación del poder público.

A más de esta consideración constitucional, los derechos políticos son una especie del género de los derechos humanos. Esto se entiende así a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21 reza:

1. Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En similares términos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expresa: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene 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”.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos, con relación a los derechos políticos, instituye que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades tales como participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Los ordenamientos legales podrán reglamentar el ejercicio de dichos derechos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente y en proceso penal.

Sin duda entonces, bajo las declaraciones y convención internacionales anteriormente apuntadas, los derechos políticos son una parte fundamental de los derechos humanos, entendidos éstos como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural que se reconocen al ser humano.

Abordada la acepción política de este medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, pasemos al planteamiento de la acepción identificada como electorales.

Si los derechos políticos, como se dijo, establecen una relación de derecho público en la que intervienen como sujetos los ciudadanos y el Estado, la acepción electoral se traduce en el conjunto de prerrogativas plasmadas en la Constitución y las leyes que posibilitan la participación de los ciudadanos en los procesos electorales tendientes a la formación de la voluntad estatal.

En nuestro país tradicionalmente se entendían como derechos políticos-electorales: el de votar y ser votado. Posteriormente en 1963 y con la reforma de los artículos 54 y 63 de la Constitución en la que se precisaron las bases del régimen de diputados de partido, se constitucionalizó a los partidos políticos asimilándose de esta forma la prerrogativa de asociación política, misma que en abril de 1990 quedó elevada a rango constitucional en el artículo 35.

Con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, así como la creación del Tribunal Federal Electoral, por primera vez se garantiza jurisdiccionalmente un nivel legal de la prerrogativa de asociación política ante la negativa de conceder el registro a diversas asociaciones de ciudadanos. Como resultado de una sentencia de dicho tribunal se otorgó el registro de partido político nacional al Partido Verde Ecologista de México en el año 1991.

Con este antecedente, se facilita la comprensión del catálogo de derechos y prerrogativas de naturaleza político-electoral plasmado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Cierra la cuenta de este catálogo el derecho de afiliación política plasmado en la base primera del artículo 41 constitucional, que establece el derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, lo que en términos de diversas sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral se considera como una vertiente del derecho de asociación política.

En la garantía jurisdiccional de los derechos y prerrogativas político-electorales del ciudadano, la fracción V del artículo 99 constitucional señala al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la autoridad competente para resolver en forma definitiva e inatacable, sobre: “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.”

En este tenor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estatuye en sus artículos 186, 189 y 195, que:

“ARTÍCULO 186. ...el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

...

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

...

ARTÍCULO 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

f) Los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que señalen las leyes para su ejercicio;

...

ARTÍCULO 195. Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

...

III. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios;

..."

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por su parte, establece para el caso de violación de los derechos plasmados en los artículos 35 y 41, base primera, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual procede, según el artículo 79, párrafo 1: "...cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, 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."

Adicionalmente se debe apuntar que los derechos y prerrogativas a que se ha hecho referencia pueden ser susceptibles de suspensión bajo los casos previstos en el artículo 38 constitucional, que al tenor señala:

"Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

A. Ciudadanía y ciudadano

La ciudadanía puede ser definida como la “calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado”. Esta calidad, por tanto, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derechos, prerrogativas y obligaciones que forman el estatus de quien la tiene, o sea, del ciudadano. Fácilmente se comprende que dentro de un Estado determinado cualquier persona puede tener simultáneamente los caracteres de: gobernado, nacional y ciudadano. El gobernado es todo sujeto nacional o extranjero, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad; el nacional es el individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado aunque no participe en su gobierno, y ciudadano es el nacional al que el derecho le concede la participación política.

De lo anterior podemos desprender que el ciudadano es el ente facultado para ejercer la soberanía, gozar de las prerrogativas político-electorales, y a su vez sujeto de las obligaciones plasmadas en la Constitución.

Con base en el artículo 34 constitucional se colige que para adquirir la calidad de ciudadano, además de satisfacer la condición de la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, se exige que éste haya cumplido 18 años de edad, al estimarse que la persona con esta edad dispone de la capacidad para ejercer derechos y cumplir las obligaciones inherentes. Otro requisito más, consiste en que la persona tenga un modo honesto de vivir, el cual se finca en una presunción que beneficia a todos los mexicanos que tengan 18 años o más.

Concomitante a lo anterior, el propio cuerpo constitucional establece en el inciso C) del artículo 37 las causas por las que se pierde la ciudadanía. En este sentido, no se puede menos que afirmar que la convergencia de los caracteres a que hizo referencia, encuentra un obstáculo cuando el sujeto pierde la ciudadanía y, por ende, los derechos y prerrogativas político-electorales desaparecen.

B. Votar en las elecciones populares

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta-

blecen el derecho ciudadano de votar simultáneamente como un derecho y como una obligación.

El artículo 35 constitucional, como ya se apuntó, refiere como prerrogativa del ciudadano el votar en las elecciones populares, es decir, emitir el voto como expresión de su voluntad para la designación de los titulares de los órganos del Estado. Por su parte, la fracción III del artículo 36 del propio ordenamiento en cita lo estatuye como una obligación ciudadana, esto es, como un deber de emitir y presentar el voto aun cuando no se desee realizar el acto, porque así lo exige el interés público. En las vertientes apuntadas de igual forma se expresa el artículo 4 del código federal electoral, cuando señala que: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.”

El voto considerado en abstracto es la facultad jurídica que tiene como fundamento la libertad de elegir o seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que se desea formen parte de los órganos de gobierno. A través del ejercicio del derecho de votar o voto activo, el ciudadano manifiesta su voluntad y participa directamente en la integración y configuración de los poderes públicos. El ciudadano al votar, además de elegir a sus representantes y de escoger el programa político a través del cual desea que se gobierne el país, refrenda, confirma y actualiza la decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno.

En el lenguaje cotidiano sufragio y voto se emplean como sinónimos; sin embargo, éstos son diferentes. En efecto, se entiende por sufragio el derecho político de los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos por la Constitución y la ley de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, se trata de un derecho público subjetivo de naturaleza política. El voto, por su parte, es una determinación de voluntad, se utiliza para participar en la toma de decisiones políticas y con relación al sufragio, constituye el hecho de su ejercicio.

Al decir de Rodolfo Terrazas Salgado (*Naturaleza jurídica de los derechos políticos*), la naturaleza jurídico-formal del sufragio o voto activo se puede resumir de la siguiente manera: “Es un derecho porque se traduce en la facultad de elegir a la persona o personas que se

desea formen parte de los órganos de gobierno; es subjetivo porque la titularidad se le reconoce al ciudadano de la República; es público porque se tiene frente al Estado y sus autoridades, y es de ejercicio obligatorio porque constituye una función trascendental cuyo cumplimiento no puede quedar al arbitrio del ciudadano.”

Ahora bien, el voto debe estar investido de ciertas características esenciales para no convertirse en una prerrogativa de clase, o en un mero artificio que disimule la usurpación del poder. Tales características se encuentran plasmadas en la base primera del artículo 41 constitucional y en el párrafo 2 del artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en ambos se coincide en señalar que el voto debe ser universal, libre, secreto y directo; agregándose en el segundo de los ordenamientos las características de personal e intransferible.

Es universal ya que todo ciudadano tiene derecho de elegir sin distinción de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, clase social, educación, religión o convicción política; la universalidad no abarca a todo el conjunto de individuos, sino al subconjunto considerado como ciudadanos. Es libre porque el ciudadano elige a quien considere conveniente, sin que se ejerza presión o fiscalización de cualquier tipo. Es secreto porque cada elector decide por quién emitir su voto, sin que exista posibilidad alguna de conocer su nombre ni en qué sentido se manifiesta. Es directo ya que el elector vota sin intermediarios para elegir a sus representantes.

Cabe hacer notar que ni la Constitución ni el código federal electoral señalan el principio de igualdad como característica esencial del voto, pero éste se actualiza en el aforismo “una cabeza un voto”. De las características que agrega el código se considera que éstas se encuentran implícitas en el principio de voto directo acabado de referir. Esto es así ya que si el ciudadano vota sin intermediarios, lógico es lo hace personalmente y, por ende, no puede ser transferido.

La característica de universalidad referida a los ciudadanos no siempre se comprendió en igualdad de géneros, esto es, hasta antes de 1947 no se reconocía el derecho de voto a la mujer y fue hasta esa fecha cuando se le reconoció éste para las elecciones municipales, en virtud de la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional propuesta por el entonces presidente Miguel Alemán el 6 de diciembre de 1946; sin embargo, no fue sino hasta el 17

de octubre de 1953, cuando por iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines se reconoció el derecho de voto a la mujer en las elecciones federales, reformándose en este sentido el artículo 34 constitucional, señalándose: “Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:...”

La universalidad en el voto además de la comprensión del antecedente citado, encuentra en la actualidad la discriminación de la mujer en los procesos de elección de las comunidades étnicas, así como la marginación de los propios grupos étnicos, en las elecciones federales por parte de los partidos políticos, tal y como sería el caso de Michoacán, haciendo nugatorio el derecho plasmado en la fracción I del artículo 35 de la Constitución federal.

Debe tenerse presente que además de los requisitos de ciudadanía previstos en el artículo 34 constitucional, el ciudadano debe reunir los requisitos legales contemplados por el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y son: estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la Credencial para Votar con fotografía que expida y entregue la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores mediante el procedimiento y en los plazos establecidos en la ley. A través del Padrón Electoral que conforma la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y con la expedición y entrega de la Credencial para Votar con fotografía se forman las listas nominales de electores.

Así entonces los requisitos legales apuntados son de tal envergadura que, si el ciudadano no se encuentra incluido en el Padrón Electoral, ni le fue expedida y entregada su Credencial para Votar con fotografía, y por lo tanto no fue incluido en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, el ciudadano no podrá votar. Lo anterior queda de manifiesto del análisis de los artículos 140, párrafo 2, 155, párrafo 1 y 218, párrafo 1 del código federal electoral.

Cabe destacar, que si bien hace 49 años se reconoció constitucionalmente la igualdad de géneros en la ciudadanía, y esto con el objeto del pleno ejercicio de los derechos político-electorales de votar y ser votado, en la actualidad se pueden pronunciar ejemplos como los casos de Oaxaca y Chiapas en los que se discrimina al género femenino para ocupar cargos relevantes mediante un proceso de

elección. Igualmente se puede señalar que esta discriminación opera bajo el pretexto de identidad religiosa, excluyéndose de esta forma a los individuos en las comunidades étnicas que no comparten el culto de la mayoría, o bien se consideren ajenos a la comunidad.

C. Ser votado para todos los cargos de elección popular

Esta prerrogativa se traduce como el derecho a ser votado o voto pasivo y constituye la facultad o potestad viable que tiene el ciudadano, en igualdad de condiciones, de ser electo para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, estatal o municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las constituciones, códigos electorales locales y leyes orgánicas municipales, establecen diversos requisitos que una persona debe cumplir para participar como candidato en una elección. Dichos requisitos son denominados “de elegibilidad” y se pueden clasificar en positivos y negativos. Los positivos comprenden aspectos relativos a la ciudadanía, edad, residencia y vecindad; los negativos establecen una prohibición en la persona de ocupar un cargo, empleo o comisión durante un período cercano a la elección de que se trate. Esto último se estatuye con el objeto de impedir la utilización del cargo, empleo o comisión para influir sobre el electorado.

Adicionalmente el artículo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que ninguna persona podrá ser registrada como candidato para distintos cargos de elección popular en el mismo proceso. En este tenor, también se prohíbe que pueda ser registrada simultáneamente para cargos de elección popular federales, locales y municipales.

Al respecto debemos tener presente que son exclusivamente los ciudadanos mexicanos quienes tienen la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público en los ámbitos señalados mediante la postulación y registro que de ellos hagan ante la autoridad electoral competente los partidos políticos, tomando en cuenta las cualidades que debe reunir para ejercer el cargo correspondiente y el procedimiento a seguir para su designación, de acuerdo con sus estatutos, aunque en el ámbito local se prevea como excepción la posibilidad de una postulación ciudadana. Tal es el caso, por ejemplo, del Estado de Tlaxcala, donde

los candidatos a presidentes de comunidad (antes de la reforma de 15 de enero de 2002, presidentes municipales auxiliares) son propuestos por los ciudadanos en términos del artículo 116 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

La naturaleza jurídico-formal del derecho a ser votado o voto pasivo se resume como el derecho a integrar o formar parte de los órganos de representación popular del poder público; es subjetivo porque su titularidad descansa en el ciudadano de la República siempre que satisfaga los requisitos que sean necesarios; es público porque, como derecho político que es, forma parte del estatus personal que tiene el individuo frente al Estado y sus autoridades, y es de ejercicio potestativo porque el propio ciudadano decide si lo ejercita o no.

Esta prerrogativa encuentra una limitación en el contenido de los artículos 130, inciso b), constitucional y 14 de la ley reglamentaria denominada “Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, en las que se prevé que los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos, esto es, no podrán ser votados para puestos de elección popular.

Al igual que en el inciso que antecede, la discriminación de la mujer en los grupos étnicos no es ajena a este tipo de prerrogativa político-electoral.

D. Asociación política

En nuestra Constitución los artículos 9 y 35, fracción III, se relacionan estrechamente con el derecho de asociación. Ahora bien, debe hacerse la apreciación de que entre estos numerales existe una diferencia en cuanto a su fin. El primero se refiere a los derechos de asociación en sentido amplio, entendido como el derecho constitucional que tienen los individuos, tanto para constituir una persona moral como para participar en los asuntos políticos del país, así como el derecho de reunión; en cambio, el segundo se refiere al derecho de asociación en sentido estricto y como figura de índole política en la conformación de agrupaciones y partidos políticos.

Para ejercer el derecho de reunión o de asociación se requiere de los siguientes elementos: que tengan un fin lícito y que éste se

realice en forma pacífica, esto es, sin violencia. Cuando los fines de una asociación sean políticos únicamente podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos.

Esta prerrogativa se encuentra prohibida a los ministros de culto religioso, en términos del artículo 130 constitucional, que establece: “...no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna”.

Los entes de carácter político jurídicamente reconocidos son las agrupaciones políticas y partidos políticos, así lo dispone el artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al determinar: “Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas...”.

La naturaleza jurídica de las agrupaciones políticas se localiza en el artículo 33 del aludido código, que señala: “Las agrupaciones políticas son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”.

Por su parte, la naturaleza jurídica de los partidos políticos se localiza en artículo 41, base primera, de la Constitución, que dispone: “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.”

La prerrogativa de los ciudadanos de asociación y tomar parte en los asuntos políticos del país, da lugar a que se agrupen y se formen organizaciones, las cuales al cumplir los requisitos y formalidades establecidos en la ley para ser registrados ante la autoridad correspondiente, adquieren la calidad de agrupaciones o partidos políticos nacionales, los que representan corrientes de opinión de la ciudadanía y que sin duda alguna se constituyen como uno de los actores principales de la vida política y democrática de nuestro país, e incluso fungen como controles de gobierno.

Cabe precisar que no toda asociación política debe denominarse como partido o agrupación política, dada la prohibición que de

esto se hace en el párrafo 2 del artículo 33 del código electoral federal. Una asociación se forma sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno cuya realización se dirija a solucionar los problemas nacionales; en cambio, un partido político por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que representa diversas características concurrentes que se manifiestan en los elementos humano, ideológico, programático y el de permanencia, estructurados en una forma jurídica.

E. Afiliación política

La Constitución, en su artículo 41, base primera, segundo párrafo señala: “...Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. Con ello, nuestro máximo ordenamiento reconoce otro derecho político electoral a favor de los ciudadanos, es decir, a los mexicanos (por nacimiento o naturalización) que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vida, de conformidad con el artículo 34 de la Constitución. Este derecho consiste en afiliarse a los partidos políticos nacionales de manera libre e individual.

Según el *Diccionario Consultor Espasa*, afiliar significa: “asociar una persona a otras que forman corporación: a un partido político”. En este contexto, el asociarse con otras personas que forman una persona moral, llámese partido político y, por analogía, a cualquier agrupación política. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostiene como tesis relevante:

“DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES. Uno de los derechos que configuran el status de los ciudadanos mexicanos, es el de afiliación, entendido éste en un sentido amplio, es decir no sólo como la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino el derecho de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia. Ahora bien, uno de los métodos para establecer qué tipo de derechos son inherentes al status de afiliado, es el dogmático, el cual consiste en analizar el documento que da vida al partido político del que es afiliado. En el caso, se considera como derechos político-electorales de los afiliados, como puede ser el derecho de ocupar cargos de dirección en el mismo, el cual puede resultar afectado por una autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional.”

Las formalidades en el ejercicio de este derecho, consisten en que se realice de manera libre, es decir, exento de cualquier coacción; e individualmente, para evitar el corporativismo. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 38, fracción 1, inciso r), impone como obligación a los partidos políticos, entre otras, la de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

II. PROCEDENCIA

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus prerrogativas y derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación política. En estos términos se expresa el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y son precisamente estos requisitos los que fundamentan en sí la procedencia de este medio de impugnación.

Lo anterior queda de manifiesto en la tesis de Jurisprudencia 02/2000 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dice:

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, 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. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se

cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo “cuando”, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de **“en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que”**, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.”

De lo anterior se deduce que la procedencia formal de este juicio se encuentra en la redacción del artículo 79 del dispositivo legal citado, y los diversos supuestos de procedencia contemplados en

la ley se localizan en los incisos del artículo 80 del referido ordenamiento como procedibilidad objetiva.

En estos términos, el juicio de mérito procederá objetivamente cuando: **1)** no se obtenga la Credencial para Votar con fotografía solicitada por el ciudadano, a pesar de haber cumplido con todos los requisitos y trámites correspondientes; **2)** se omita incluir al ciudadano en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, no obstante haber obtenido su Credencial para Votar; **3)** se excluya indebidamente al ciudadano de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; **4)** habiendo sido postulado por un partido político, le sea negado su registro como candidato a un cargo de elección popular; **5)** las autoridades electorales competentes en las entidades federativas determinen no otorgar la constancia de mayoría o de asignación respectiva por causas de inelegibilidad; **6)** las autoridades electorales competentes en las entidades federativas determinen revocar la constancia de mayoría o asignación respectiva por causas de inelegibilidad; **7)** habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, conforme a la ley, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y **8)** el acto o resolución de autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral del ciudadano ya sea de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.

En el orden expuesto, los tres primeros incisos corresponden a los supuestos de procedencia objetiva tratándose de la prerrogativa político-electoral de voto o voto activo. Los incisos 4) al 6) se refieren a la prerrogativa de ser votado o voto pasivo. El inciso 7) hace referencia a la asociación política. Por último, el inciso 8) concretiza la procedencia formal de este medio de impugnación establecida en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que fue materia de interpretación por la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis de jurisprudencia a que se hizo referencia.

No obstante la comprensión del concepto, naturaleza jurídica y procedibilidad objetiva de este medio de impugnación, y que éste es una garantía constitucional para combatir los actos y resolucio-

nes de las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales que conculquen los derechos político-electorales del ciudadano, se debe destacar que existen otros supuestos en los que esta violación no corresponde necesariamente a una autoridad electoral, sino a entes individuales o colectivos que marginan o discriminan a ciudadanos capaces, atentando así no sólo contra los derechos político-electorales, sino también contra las características esenciales inherentes a éstos.

1. Voto activo

Con relación a los supuestos de procedencia por violación del derecho político-electoral de voto, cabe precisar que éstos se constriñen a los requisitos legales establecidos por el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para el ejercicio del voto. En este sentido el objeto específico de este juicio consiste en la impugnación de la resolución negativa o falta de resolución expresa de la autoridad dentro del plazo legalmente establecido para emitirla, recaída a la individual petición que haga el ciudadano de su Credencial para Votar con fotografía o rectificación de la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, formulada en tiempo y forma.

Lo anterior significa que la impugnación se da en el ámbito del Registro Federal de Electores, cuyo servicio está a cargo de la Dirección Ejecutiva y de las vocalías respectivas en las juntas locales y distritales. Así, si efectuados todos los trámites y satisfechos los requisitos legalmente establecidos el ciudadano no obtuviera su Credencial para Votar con fotografía, o bien, la rectificación del listado nominal, en ese momento surge la procedibilidad objetiva para impugnar ante el Tribunal Electoral el acto o resolución que viole esta prerrogativa.

En este orden de ideas el sujeto legitimado para interponer este medio de impugnación es exclusivamente el ciudadano en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La excepción a esta regla se encuentra contemplada en el artículo 147, párrafo 2 del código electoral federal, que establece la posibilidad de que los mexicanos menores de edad que en el año de la elección cumplan los dieciocho años entre el 16 de enero

y el día de los comicios puedan solicitar su inscripción al Padrón Electoral a más tardar el quince de enero; en consecuencia, al otorgarle la ley sustantiva el derecho a solicitar su inscripción al Padrón Electoral goza igualmente de legitimación especial para promover el medio de impugnación conducente cuando la autoridad administrativa emita una resolución desfavorable a sus intereses, esto con el fin que esté en aptitud, en su momento, para participar en la conformación de los órganos de gobierno mediante la emisión del sufragio y a su vez cumplir con la obligación ciudadana de votar.

La improcedencia de este medio de impugnación tratándose de los supuestos a los que ya se hizo referencia derivará de los preceptos constitucionales y legales que establecen por una parte, los requisitos que el impugnante debe cumplir para el ejercicio del derecho de voto tales como: la nacionalidad y la ciudadanía; y por la otra, el cumplimiento de los requisitos de tiempo, forma y procedibilidad plasmados en los artículos 9, 10 y 80, párrafo 2, del ordenamiento adjetivo citado.

Es importante señalar que debe hacerse una distinción en nuestro sistema político nacional en cuanto a la participación política de los ciudadanos, esto es, por una parte los procesos electorales fundamentados en el artículo 41 constitucional y reglamentados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a través de elecciones libres, auténticas y periódicas y conforme a las características del sufragio universal, libre, secreto y directo, y aquellas denominadas elecciones bajo la práctica consuetudinaria conocida como “usos y costumbres” cuyo fundamento se localiza en la fracción III del inciso A del artículo 2º del máximo ordenamiento citado.

En los supuestos citados se atribuye el acto a una autoridad administrativa electoral como en el caso lo sería la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, pero tratándose de actos desarrollados en comunidades étnicas en las que el sufragio se efectúa a través de asambleas y bajo un sistema de jerarquías y escalafón de cargos, la conculcación de este derecho de participación mediante el voto activo se produce a través de un conjunto de individuos que concentran la voluntad mayoritaria denominado “Asamblea General Comunitaria” y que constituye el órgano electoral.

Bajo esta concepción, las formas tradicionales impiden la participación de la mujer tanto en la elección como en su participación dentro de la asamblea y en los cargos municipales dado que, por ejemplo, en Oaxaca a las mujeres sólo les está permitida su participación en los cargos de gestión para el desarrollo en salud y educación, así como en cargos de la iglesia y de las mayordomías para la celebración de las fiestas patronales, mas no así para los cargos de mayor responsabilidad como los del ayuntamiento donde su participación se ve vedada por la cuestión de género.

Aunado a lo anterior, en los procesos de elección en las comunidades étnicas se violentan otras características que debe reunir el sufragio, esto es, la libertad, la secrecía y la intransferibilidad del voto, ya que en la práctica los individuos deben aceptar las decisiones de la colectividad, la manifestación de su voluntad es pública, y en el caso de las mujeres es el hombre el que vota. Lo anterior no es privativo de las elecciones por usos y costumbres, también se presenta en las elecciones federales.

Otro caso se podría señalar en el Estado de Chiapas, en donde además de la discriminación de la mujer, existe la marginación en las elecciones comunitarias y de ayuntamientos de los individuos no nativos a la comunidad, o bien que no compartan el culto con el colectivo mayoritario; y en otro se excluye a los jóvenes por los consejos de ancianos.

En estos términos si bien debe respetarse este sistema de elección privilegiando las costumbres de los grupos étnicos en el país, también es cierto que este sistema no debe incurrir en una violación a la Constitución, haciendo necesario el acceso a la jurisdicción de aquellos ciudadanos que bajo la práctica de usos y costumbres vean violado su derecho político de voto activo.

En otro supuesto existe la marginación de los grupos étnicos en las elecciones estatales y municipales, como acontece en el Estado de Michoacán en donde las etnias purépecha, mazahua, náhuatl y otomí son marginadas de los procesos de elección restando así su peso específico electoral que, según datos aportados por el INI (Instituto Nacional Indigenista), repercutiría en el rumbo político de esa entidad federativa.

Las entidades federativas en las que se regula la elección bajo el procedimiento de usos y costumbres son: Campeche, Chiapas, Es-

tado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

2. Voto pasivo

El ciudadano también podrá combatir por esta vía los actos del Instituto Federal Electoral particularmente de los consejos general, locales y distritales cuando considere quebrantado su derecho de ser votado y que se relacione con la negativa de registro de un ciudadano como candidato a un cargo de elección popular, no obstante haber sido postulado por un partido político.

Cabe hacer notar que en el caso de las candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa y senadores por el mismo principio, opera el registro supletorio ante el Consejo General en términos de lo previsto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mas dicha supletoriedad debe operar en los mismos plazos establecidos para su registro señalados en el artículo 177, párrafo 1, incisos a) y c), del código citado, esto es del 1 al 15 de abril y del 15 al 30 de marzo, respectivamente, del año de la elección. De tal forma que la supletoriedad únicamente opera ante la omisión por parte del órgano competente del registro de la candidatura, mas no ante la negativa expresa del registro por el propio órgano.

En el mismo sentido la autoridad electoral tiene la obligación de efectuar el registro de los candidatos propuestos por los partidos políticos cuando se cumpla con las formalidades de tiempo y forma establecidas en los artículos 177, 175 y 178, respectivamente, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con la adición y reforma a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio de 2002, la autoridad electoral se encuentra obligada a vigilar la no discriminación de la participación de la mujer para el acceso a los cargos de elección popular, atendiendo a la igualdad de oportunidades y equidad de géneros para participar en la vida política del país.

En términos de la adición y reforma citada, los partidos políticos deberán observar en el registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como

de representación proporcional, la igualdad y equidad de géneros. Así entonces los artículos 175-A, 175-B y 175-C adicionados, respectivamente prevén:

“ARTÍCULO 175-A

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

ARTÍCULO 175-B

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

ARTÍCULO 175-C

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en el plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean el resultado de un proceso de elección mediante voto directo.”

En los redactados términos la procedencia de esta vía derivará de la violación que cometan los consejos distritales y locales respecto de las candidaturas por el principio de mayoría relativa, exceptuándose las que se refieran al párrafo 3 del artículo 175-C, o el Consejo General respecto de las candidaturas por el principio de representación proporcional, en la determinación de registro de éstas por la que se viole el derecho político-electoral de ser votado,

correlativo al principio de igualdad y equidad plasmado en el decreto a que se hizo referencia.

Consecuentemente, en el caso de que las autoridades electorales registraran como candidatos propietarios a puestos de elección popular a personas del mismo sexo en un porcentaje superior al 60%, cualquier persona del sexo contrario que considere tener mejor derecho, podrá interponer este medio de impugnación.

Excepcionalmente la autoridad electoral también está obligada a sustituir a los candidatos cuando se cumpla con lo previsto en el artículo 181 del citado ordenamiento, esto es, que la sustitución se efectúe dentro de los plazos establecidos para el registro ordinario, y cuando vencido el plazo se sustituya por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia; en este último, siempre y cuando se efectúe antes de los 30 días previos al de la elección. Así entonces, si la autoridad electoral no realiza la sustitución de los candidatos, conculca por ende también el derecho político-electoral de ser votado.

Tratándose de los procesos de elección en las entidades federativas, esta vía impugnativa procederá cuando por motivos de inelegibilidad las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva.

Otros supuestos en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado procedente esta vía impugnativa son los siguientes:

Cuando los candidatos propuestos por los ciudadanos (candidatura independiente de presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala) impugnen ante la autoridad electoral local los resultados consignados en el acta de cómputo de la elección correspondiente. Así como el otorgamiento de la constancia de mayoría por el consejo municipal, aduciendo la inelegibilidad de los candidatos triunfadores, por no cumplir con uno de los requisitos como lo sería la residencia, en estas condiciones y al encontrarse demostrada ésta se conculca en perjuicio de los impugnantes su derecho político-electoral de ser votado.

Si bien el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es improcedente por lo general para impugnar los resultados electorales, esta regla acepta casos de excepción

tratándose de candidatos independientes, esto es, aquellos que no son propuestos por los partidos políticos. Un ejemplo de lo anterior fue vertido en los párrafos que anteceden, pero otro lo sería el caso en el que éstos impugnaran los resultados electorales por nulidad de la votación recibida en casilla.

En este tenor la Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver el expediente SUP-JRC-223/2001, emitió la tesis relevante S3EL 068/2001, en cuya literalidad se expresa:

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. NO ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES POR NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA.

Para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos políticos de votar y ser votado en las elecciones populares, 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. Respecto de este último requisito, para tenerlo por satisfecho es suficiente que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en tanto que este elemento es de carácter formal y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio; por tanto, si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. De esta manera, aun cuando de lo narrado por el enjuiciante se advirtiera que aduce violación a su derecho de ser votado, pero su cuestionamiento lo endereza en contra de la resolución recaída al medio de defensa que planteó para impugnar los resultados de una elección, así como el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez expedidas a favor del partido triunfador en la contienda electoral, por nulidad de votación recibida en casilla, tal supuesto no puede ser objeto de examen a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en razón de que la materia de este medio de impugnación, atento a los artículos 79 y 80 de la ley invocada, no la puede constituir el cómputo de una elección, ni la revisión de los resultados obtenidos por

los partidos políticos en la misma, así como tampoco, las causas que pudieran originar la anulación de los votos recibidos en las casillas instaladas para recibir el sufragio ciudadano el día de la jornada electoral, en tanto que el único supuesto que previó el legislador, es el relativo a la violación del derecho político de ser votado, cuando habiendo sido postulado un ciudadano por un partido político a un cargo de elección popular, le sea negado su registro; así como en términos del artículo 82, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando por causas de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales de las entidades federativas determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, siempre que la ley electoral local, no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional procedente en estos casos, o cuando habiéndolo agotado, considere que no fue reparada la violación constitucional reclamada; y si bien el derecho de ser votado no se constriñe exclusivamente a que se otorgue el registro, pues también debe garantizarse que el candidato ocupe el cargo que pudiera corresponderle por haber obtenido el triunfo en la elección respectiva, debe considerarse que la vía idónea prevista en la ley adjetiva federal para cuestionar los resultados electorales de los comicios efectuados en las entidades federativas, es el juicio de revisión constitucional electoral, siempre que sea promovido por un partido político que es quien goza de legitimación en términos del ordenamiento antes indicado.”

En términos de la redacción de la tesis transcrita, sólo los partidos políticos se encuentran legitimados para impugnar los resultados electorales por nulidad de la votación recibida en una casilla, ya sea a través del juicio de inconformidad en materia federal, o tratándose de los procesos electorales de las entidades federativas mediante el juicio de revisión constitucional que se promueva en contra de la resolución que emita el tribunal electoral competente.

La excepción radicarán cuando el candidato sea propuesto por la propia ciudadanía (candidatura independiente), y no por un partido político, ya que en estas condiciones se encuentra legitimado para impugnar a través de esta vía los resultados electorales por presuntas causas de nulidad que se traduzcan en una violación a su prerrogativa política, ya que de lo contrario se propiciaría la existencia de actos de autoridad electoral que no fueran susceptibles de revisión y control por parte del órgano jurisdiccional federal contraviendo así lo dispuesto en el artículo 41, base cuarta constitucional,

así como el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conculcándose además el derecho fundamental del individuo consagrado en el artículo 17 de la Constitución consistente en el acceso a la impartición de justicia.

Lo anterior fue considerado así por la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el expediente correspondiente al juicio de revisión constitucional SUP-JRC-328/2001 el ocho de diciembre de dos mil uno. Mismo que en vista de lo anterior y en atención a la falta de legitimación del ciudadano para promover el juicio de revisión señalado, procedió el cambio de vía resolviéndose el asunto en cuanto al fondo en el diverso SUP-JDC-134/2001.

Otro supuesto dentro de este apartado se observa en el sentido de la sentencia que recayó al expediente SUP-JDC-135/2001, en donde a una ciudadana registrada como suplente se le privó, por un acto de autoridad (Congreso local), de su derecho a ocupar un cargo de elección popular (regidor de un ayuntamiento) no obstante que habiendo sido electa y ante el fallecimiento del propietario al cargo, la autoridad designó como sustituto a persona diversa.

Finalmente el derecho de ser votado no implica sólo el que sea registrado como candidato una persona propuesta por un partido político, sino también el que una vez realizada la elección y realizados los cómputos respectivos, a los candidatos ganadores se les otorgue en su caso la constancia de mayoría o de asignación respectiva, o bien, que los suplentes puedan ocupar el cargo de elección para el que fueran votados ante la ausencia del propietario.

Un caso más consistirá en el hecho de que a un candidato se le restringiera su derecho político-electoral de ser votado cuando no se respete el lugar que le corresponde en la lista a través de la cual se registran los candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional.

En esta relación de supuestos, se puede plasmar otro caso particular que consiste en la revocación, por parte del Congreso Local del Estado de Oaxaca erigido en Colegio Electoral, del acuerdo a través del cual el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de esa entidad declaró la validez de una elección municipal realizada bajo las normas de derecho consuetudinario, al violarse con tal acto la prerrogativa político-electoral plasmada en la fracción

II del artículo 35 constitucional a favor de los candidatos electos. Tal caso de procedencia quedó plasmado en el expediente SUP-JDC-013/2002, resuelto por la Sala Superior del multirreferido Tribunal Electoral.

Del análisis de los supuestos planteados, claramente se distingue que los sujetos legitimados para interponer este medio de impugnación ante la violación de la prerrogativa política de ser votado, son los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos en términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso b), 79, 80, párrafo 1, incisos d) y f), 82, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 175, párrafos 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La improcedencia de este medio de impugnación derivará de la falta de personería y legitimación del impugnante ya sea tratándose de los partidos políticos o de los ciudadanos y los candidatos en términos de lo preceptuado por los artículos 10, párrafo 1, inciso c) y 13 de la ley adjetiva en materia electoral. Asimismo resultará improcedente cuando no se cumplan los requisitos de tiempo y forma plasmados en los artículos 9 y 10 del citado ordenamiento. Igualmente deviene improcedente, tratándose de las elecciones en las entidades federativas, cuando no se agote el principio de definitividad a que se refieren los artículos 10, párrafo 1, inciso b) y 82, párrafo 1, inciso b) del multicitado ordenamiento, salvo que la jurisdicción local no prevea un medio de impugnación procedente, o bien, agotado éste, no se repare la violación constitucional reclamada.

En principio este juicio sólo será procedente para impugnar violaciones a los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociación y afiliación política en términos del artículo 79 de la ley adjetiva en cita; por tanto será improcedente cuando se pretendan impugnar los resultados electorales por nulidad de la votación recibida en una casilla, o en el caso de que se impugnen los resultados electorales por inelegibilidad, pero como ya se analizó, en este supuesto opera una excepción tratándose de aquellas elecciones en las entidades federativas donde participan candidatos propuestos por la ciudadanía sin la intervención de partidos políticos.

Bajo este rubro de improcedencia cabría destacar que, en términos del artículo 82, párrafo 1, de la ley de la materia, los candida-

tos no pueden impugnar por esta vía, los actos o resoluciones de las autoridades electorales competentes en las elecciones federales que determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva por causa de inelegibilidad, puesto que sólo podrán impugnar éstos a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración en la forma y términos previstos por los Títulos Cuarto y Quinto del Libro Segundo de la presente ley.

El problema que se presenta redundante en que el juicio de inconformidad no es procedente, en términos de los artículos 49 y 50 de la ley adjetiva electoral, para impugnar el cómputo y asignación que realiza el Consejo General del Instituto Federal Electoral tratándose de la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, ya que en este caso la vía idónea lo será el recurso de reconsideración previsto en el artículo 61 de la ley electoral. Sin embargo, la legitimación del candidato sólo está prevista para impugnar las sentencias de fondo que emita la Sala Regional correspondiente que haya confirmado la inelegibilidad decretada por los consejos distritales o locales del Instituto Federal Electoral, lo que *a contrario sensu* deriva en la falta de legitimación del candidato para impetrar la negativa a otorgar la constancia de asignación de representación proporcional que emita el Consejo General.

Así entonces, convendría reformar el artículo 82 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para que, en el caso de elecciones federales, ante la negativa de otorgar constancia de asignación por el principio de representación proporcional por inelegibilidad, se pueda interponer un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ello porque conforme a nuestra legislación se otorgaría la constancia al suplente y de resultar inelegible, se entregaría a la fórmula siguiente de la lista y, por tanto, el partido político no impugnaría esta determinación, lo cual le podría causar un perjuicio al candidato, mismo que no tiene hasta el momento vía alguna para defender sus derechos.

De conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior los diversos recursos y juicios que conforman el sistema de medios de impugnación, según su naturaleza, sólo procederán contra actos de autoridades, sean estas electorales federales o locales o cual-

quier autoridad que vulnere los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen a los procesos electorales, su actuación fuera de proceso electoral o bien, que afecten la esfera jurídica de los ciudadanos.

En este tenor el medio de impugnación en comento es improcedente contra cualquier acto de partidos políticos que restrinja los derechos político-electorales, aun en contra de lo que señalen sus estatutos que constituyen su cuerpo normativo. Si bien, en el proyecto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establecía la posibilidad de que un partido político tuviera la calidad de demandado; sin embargo, al aprobarse la reforma, se suprimió esta posibilidad y sólo quedó apuntada en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin que en ninguno de los medios de impugnación establecidos por ésta se regularan los supuestos de procedencia tratándose de actos de los partidos políticos.

Así entonces al tratarse de un ente jurídico de interés público que con su actuación pueda afectar la esfera jurídica de un ciudadano, debería contemplarse la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuando se impida el ejercicio de la prerrogativa política de ser votado, interponiéndose directamente ante el órgano jurisdiccional y éste allegarse los elementos necesarios para emitir su resolución. Asiste igualmente esta razón tratándose de procesos electorales de una comunidad étnica o de ayuntamientos bajo el principio de usos y costumbres.

Por último, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha considerado que deviene improcedente esta vía cuando no resulte material y jurídicamente posible reparar la violación reclamada dentro de los plazos electorales, o bien, ésta sea factible antes de la fecha consti-

tucional y legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

En efecto, de la sentencia de los expedientes SUP-JDC-070/2002, SUP-JDC-068/2002 y otros, se desprende que cuando un ciudadano alegue la violación a su prerrogativa político-electoral de ser votado, y esto suceda con posterioridad a la elección, a la fecha constitucional y legalmente establecida para que los candidatos electos tomaran posesión de sus cargos y a la instalación del órgano legislativo correspondiente, la improcedencia resulta fundada ya que en términos del artículo 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requiere para la procedencia que: a) la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y b) que ello sea factible antes de la fecha constitucional y legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. De tal modo que tales requisitos de procedibilidad constituyen verdaderos presupuestos procesales, toda vez que son condiciones o antecedentes necesarios para la válida integración y desarrollo de la relación procesal.

3. Asociación política

Las organizaciones o agrupaciones políticas podrán impugnar actos del Consejo General cuando consideren que les fue transgredido su derecho político de asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y que se relacionen con la negativa indebida de registro como partido político nacional, o bien, como agrupación política, cuando éste haya sido solicitado por una asociación de ciudadanos.

Al respecto, la procedencia de esta vía no se deduce de la simple negativa de registro, sino de cualquier acto que tenga por efecto la suspensión del procedimiento tendiente al mismo. Este criterio fue sostenido por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-002/96.

Dada la naturaleza jurídica de los partidos políticos y los efectos constitutivos que devienen de su registro como son los derechos y prerrogativas correlativos a éste, al igual que sus obligaciones, para que la pretensión aducida por una organización o agrupa-

ción política al impugnar por esta vía la negativa de registro por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral sea actual, cierta y factible, se requiere necesariamente que se cumpla con todos los requisitos y procedimientos plasmados en el código de la materia para tal efecto.

Del mismo modo, para que una organización o asociación de ciudadanos pretenda una sentencia favorable ante la negativa de su registro como agrupación política nacional, es indispensable que cumpla con todos los requisitos y procedimientos plasmados en el código electoral, requisitos dentro de los que destacan, en términos del inciso a) del párrafo 1 del artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contar con un número de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas.

En esta virtud, cuando la parte solicitante no cumpla con el requisito mínimo de asociados, la negativa de registro por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral será fundada; pero también lo será cuando éstos se encuentren afiliados a más de una organización o asociación política, dado que la asociación múltiple no está permitida por la ley, porque esto se traduciría en un abuso del derecho de asociación, pues el ciudadano en este supuesto recibiría financiamiento público en cada una de las agrupaciones políticas que obtuviera su registro. A más de que se dejaría sin efecto el requisito indispensable del mínimo de asociados, ya que podría haber tantas agrupaciones como solicitudes de registro presentaran un mismo grupo de siete mil asociados.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, párrafos primero y tercero, 9°, primer párrafo, 35, fracción III, 41, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 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, la asociación múltiple violenta el derecho de asociación toda vez que esto es una elusión del requisito mínimo de asociados, lo que a su vez traería como consecuencia, por una parte, la falta de participación para cumplir con los fines encomendados a las agrupaciones políticas y la

falta de representatividad auténtica y, por la otra, implicaría permitir la generación de una ficción en cuanto al cumplimiento del requisito de asociados apuntado. Lo anterior fue resuelto así por la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-JDC-057/2002.

Cabe destacar que lo anterior acontece también en el registro de los partidos políticos en el cumplimiento del requisito de afiliación previsto en el artículo 24, párrafo 1, inciso b), del código citado, cuando los ciudadanos hayan firmado varias manifestaciones formales de afiliación a distintas agrupaciones u organizaciones políticas que solicitaron su registro como partido político nacional, tal y como se resolvió por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-JDC-787/2002.

Independientemente de los supuestos de procedencia relativos a la obtención de registro por parte de una agrupación o partido político, este medio de impugnación también procederá tratándose de la pérdida de su registro ante la configuración de los supuestos previstos en los artículos 35, párrafo 13, y 66 del código federal electoral.

Los supuestos planteados no son exclusivos en la materia federal, sino que también lo serán en el ámbito de las entidades federativas.

En la prerrogativa analizada, los sujetos legitimados para interponer el medio de impugnación serán, tratándose de los supuestos de registro, las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos a través de sus representantes legítimos de conformidad con los estatutos o en términos de la legislación electoral o civil aplicable; tratándose de la pérdida de registro los sujetos legitimados serán los partidos políticos o agrupaciones a través de sus legítimos representantes, todo lo anterior en términos de los artículos 13, párrafo 1, incisos a) y c), 79 y 80, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El juicio será improcedente cuando se carezca de la legitimación según lo apuntado en el párrafo que antecede, o en su caso, cuando no se cumpla con los requisitos de tiempo y forma previstos por los artículos 9 y 10 de la ley adjetiva electoral.

4. Afiliación política

La afiliación política es, como quedó expresado párrafos atrás, una vertiente del diverso derecho político de asociación, y puede entenderse como la potestad y derecho del ciudadano para formar parte de los partidos políticos y, en su caso, de las agrupaciones políticas nacionales, con todos los derechos inherentes a tal pertenencia. Así ha sido interpretado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-JDC-020/99.

Los ciudadanos tienen derecho de ocupar no sólo cargos de dirección dentro de los partidos políticos, sino también esta prerrogativa de afiliación se extiende a la participación de los ciudadanos en las asambleas, convenciones y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como en la postulación de los candidatos del partido político, tal y como lo establece el artículo 27 del código federal electoral y sus propios estatutos.

La conculcación a este derecho hará procedente la vía impugnativa establecida a favor de los ciudadanos cuando el acto emane como resolución de una autoridad electoral, por virtud de la revisión que ésta haga de un acto de partido político o agrupación política. Aunque cabe aquí reproducir lo expresado en el subcapítulo 2 relativo a la procedencia tratándose de la prerrogativa político-electoral de ser votado, en la que se expresó la conveniencia de la procedencia de este medio de impugnación en contra de los actos de partidos políticos. Con ello se garantizaría que el partido político pudiera defender directamente ante el órgano jurisdiccional su acto.

Si dentro de un procedimiento administrativo sancionador, instaurado mediante la denuncia de un ciudadano por su indebida expulsión de un partido político, lo que conlleva al detrimento de su derecho político-electoral de afiliación, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral se constriñe únicamente a sancionar al partido político responsable, mas no a la restitución del ciudadano en el uso y goce de su derecho de afiliación, tal resolución es contraria a las atribuciones del órgano administrativo, y por tanto, la sentencia que emita el Tribunal Electoral al resolver el juicio de mérito debe ordenar al Consejo General proveer lo necesari-

rio para la restitución del derecho político-electoral violado, tal y como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver los expedientes SUP-JDC-021/2000 y SUP-JDC-015/2002.

El derecho de pertenencia a un partido político implica a su vez el derecho a la libertad de información que tienen los ciudadanos sobre las actividades del partido, sobre quiénes ocupan los cargos directivos, así como el procedimiento o procedimientos llevados a cabo para la integración y renovación de los órganos directivos.

En este caso, cuando la autoridad electoral entendida ésta como la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral niega esta información a los ciudadanos, sin encontrarse en los supuestos en los que se atente contra el interés nacional, de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero, se conculca también el derecho político de afiliación. Este criterio fue sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-JDC-117/2001; SUP-JDC-127/2001; SUP-JDC-128/2001 y SUP-JDC-129/2001.

De los referidos supuestos se deduce que sólo están legitimados para interponer el mencionado juicio los ciudadanos en términos de lo apuntado en el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La improcedencia de este medio de impugnación tratándose de los supuestos a los que ya se hizo referencia derivará de los preceptos constitucionales y legales que establecen por una parte, los requisitos que el impugnante debe cumplir: la nacionalidad y la ciudadanía; y por la otra, el cumplimiento de los requisitos de tiempo y forma plasmados en los artículos 9 y 10 del ordenamiento adjetivo citado.

III. MEDIOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En el caso de las elecciones locales, no todas las entidades federativas prevén un medio de impugnación tendiente a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En este estado de cosas puede acontecer, por ejemplo, que un ciudadano, que considere se violaron sus derechos político-electorales del ciudadano, presente un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y un partido político a su vez impugne el mismo acto. El juicio del ciudadano sería sustanciado y resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el del partido político se resolvería en la instancia local; finalmente podrá interponerse el juicio de revisión constitucional electoral.

Como se puede observar, al mismo tiempo existen dos diversos medios de impugnación ante dos distintos tribunales, lo cual implicaría que se pudieran dictar sentencias contradictorias. Con el objeto de evitar esta posibilidad sería conveniente que en todas las entidades federativas se establezca un medio de impugnación al alcance y obligatorio para los ciudadanos en la defensa de sus derechos político-electorales, que sería resuelto por el tribunal electoral local respectivo.

En su caso el tribunal local resolvería al mismo tiempo los medios de impugnación presentados por partidos políticos y ciudadanos, y la sentencia o sentencias que dictare podrían ser impugnadas a través del juicio de revisión constitucional por los primeros y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por los segundos. Y serían resueltos al mismo tiempo por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto de los medios de impugnación que protegen los derechos político-electorales del ciudadano en las entidades federativas, se estima conveniente observar la siguiente tabla.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

ENTIDAD FEDERATIVA	AGUASCALIENTES	BAJA CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPECHE	CHIAPAS	CHIHUAHUA	COAHUILA	COLIMA
MEDIO IMPUGNATIVO	Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de revisión	Recurso de apelación	Juicio electoral y Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Recurso de apelación
ACTOS DEL REGISTRO ESPANTAL DE ELECTORES	421 I a) y II a) LIPEEBC	318 I y 321 I LEEBCS	54 k) y 254 CEECAM	176 I. b) y 177 I. b) I LEECH	94 LMEC	327 I b) CEECO		
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO AGRUPACIÓN O PARTIDO POLÍTICO	122 IX y 421 I b) LIPEEBC	91 II, 318 III y 321 II LEEBCS	54 k) y 254 CEECAM	5 LMIMEECH 113 XXV CEECH	85 I I y II I 94 95 III y IV LMEC	163 VI y VII y 327 I a) y II b) CEECO		
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO CANDIDATO	⁴⁹ LSMIMEEA 67 VI y VI CEEA	122 XX y XXI y 421 I c) y II b) LIPEEBC	91 XV y XVI, 318 II y 321 II LEEBCS	54 o) y 254 CEECAM	5 LMIMEECH 113 V CEECH	54 e), 176 I. c) y 177 I. b) II LEECH	Juicio electoral	163 XXII a XXIV y 327 I a) y II b) CEECO

CEEA. Código Electoral del Estado de Aguascalientes.
 LSMIMEEA. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes.
 LIPEEBC. Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.
 LEEBCS. Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
 CEECAM. Código Electoral del Estado de Campeche.
 LMIMEECH. Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Chiapas.
 CEECH. Código Electoral del Estado de Chiapas.
 LEECH. Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
 LMEC. Ley de Medios del Estado de Coahuila.
 CEECO. Código Electoral del Estado de Colima.

ENTIDAD FEDERATIVA	DISTRITO FEDERAL	DURANGO	ESTADO DE MEXICO	GUANAJUATO	GUERRERO	HIDALGO	JALISCO	MICHOACÁN
MEDIO IMPUGNATIVO	Recurso de apelación	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Recurso de apelación	Recurso de revisión	Recurso de apelación	Recurso de reposición y recurso de revisión.	Recurso de apelación	Recurso de apelación
ACTOS DEL REGISTRO ESTATAL DE ELECTORES	241 a) CDFD	352 y 353 a) al c) CEED	303 I B CEEM	Instancia administrativa (Art. 292 Rec. de inconformidad)		76 LEMIMEH Recurso de reposición	Instancia administrativa (Art. 366 Rec. de Aclaración.)	
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO AGRUPACION O PARTIDO POLÍTICO	60 XIII, 241 a) y 242 b) CDFD	352 y 353 e) CEED	95 XIII y 303 I C CEEM	298 V CIPEEG	44 LSMIMEEG 76 XXV CEEG	61 III y 109 I LEMIMEH y 78 V LEEH	415 I a) LEEJ	44 LSMIMEEM 113 V CEEMICH
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO CANDIDATO	60 XVII y XVIII, 241 a) y 242 b) CDFD	352 y 353 d) CEED	95 XXIV a XXVII y 303 I A y II B CEEM	298 IV CIPEEG	44 LSMIMEEG 76 XV a XVIII CEEG	61 II LEMIMEH 78 XX a XXII LEEH	132 XVI y XVII y 415 II LEEJ	44 LSMIMEEM 113 XXI a XXIII CEEMICH

CEDF. Código Electoral del Distrito Federal.
 CEED. Código Estatal Electoral de Durango.
 CEEM. Código Electoral del Estado de México.
 CIPEEG. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
 LSMIMEEG. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.
 CEEG. Código Electoral del Estado de Guerrero.
 LEMIMEH. Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Hidalgo.
 LEEH. Ley Electoral del Estado de Hidalgo.
 LEEJ. Ley Electoral del Estado de Jalisco.
 LSMIMEEM. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Michoacán.
 CEEMICH. Código Electoral del Estado de Michoacán.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

ENTIDAD FEDERATIVA	MORELOS	NAVARRIT	NUEVO LEÓN	OAXACA	PUEBLA	QUERÉTARO	QUINTANA ROO	SAN LUIS POTOSI
MEDIO IMPUGNATIVO	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de revisión	Recurso de revisión
ACTOS DEL REGISTRO ESTATAL DE ELECTORES	246 A) y B) I LEEN	246 A) y B) I LEEN				Recurso administrativo (Art. 167 y 259 Rec. de Rec. de reconsideración)		Recurso administrativo (Art. 189 Rec. de reconsideración)
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO AGRUPACIÓN O PARTIDO POLÍTICO	90 III y 227 I B) CEEEMOR	77 VII y 246 C) LEEN	81 XIX y 239 II a) LEENL	71 VI y 262 b) CIPPEO	89 XVI y 350 CIPPEP	68 VI y 264 I LEEQ	31, 75 XXXVII y 269 I a) CIPEEQR	64 III y 190 LEESLP
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO CANDIDATO	90 XV y 227 I B) CEEEMOR	77 VIII y IX y 246 B) I LEEN	81 XX y 239 II a) LEENL	71 XX y XXI y 262 b) CIPPEO	89 XXIV a XXVII y 350 CIPPEP	68 XVI a XVIII y 264 I LEEQ	75 XVII y XV III, 269 I a) CIPEEQR	64 XII y XIV, y 190 LEESLP

CEEMOR, Código Electoral para el Estado de Morelos.
 LEEN, Ley Electoral del Estado de Nayarit.
 LEENL, Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
 CIPPEO, Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
 CIPPEP, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.
 LEEQ, Ley Electoral del Estado de Querétaro.
 CIPEEQR, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo.
 LEESLP, Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

ENTIDAD FEDERATIVA	SINALOA	SONORA	TABASCO	TAMAULIPAS	TLAXCALA	VERACRUZ	YUCATÁN	ZACATECAS
MEDIO IMPUGNATIVO	Recurso de revisión	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de reconsideración	Recurso de apelación	Recurso de apelación	Recurso de revisión
ACTOS DEL REGISTRO ESTATAL DE ELECTORES	Instancia administrativa (Art. 219. Rec. de Aclaración)	202 II a) CEEES						Recurso administrativo (Art. 314 recurso de revocación)
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO AGRUPACIÓN O PARTIDO POLÍTICO	56 IV y XXII y 220 LEES	52 XV y 202 II b) CEEES	107 VII y 285 II CIPEET	88 X y XXXII y 243 II CEEET	82 V y 287 CEETLAX	136 III y 265 CEDCOPEV	96 VII y 311 II CEEY	91 VI, 271 y 314 V CEEZ
NEGATIVA DEL REGISTRO COMO CANDIDATO	56 VIII, IX, XXIII y XXIV y 220 LEES	52 IX y X y 202 II b) CEEES	107 XVII a XIX y 286 II CIPEET	86 XVIII y XIX y 243 II CEEET	82 VIII a XI y 287 CEETLAX	136 XV a XVII y 265 CEDCOPEV	96 XVIII y XIX y 311 II CEEY	91 XV y XVI, 271 y 314 V CEEZ

LEES. Ley Electoral del Estado de Sinaloa.
 CEEES. Código Electoral para el Estado de Sonora.
 CIPEET. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.
 CEEET. Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.
 CEETLAX. Código Electoral del Estado de Tlaxcala.
 CEDCOPEV. Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave.
 CEEY. Código Electoral del Estado de Yucatán.
 CEEZ. Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

CONCLUSIONES

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio de impugnación por excelencia previsto en el sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar las prerrogativas y derechos político-electorales consagrados constitucional y legalmente a favor de los ciudadanos, partidos políticos, agrupaciones o asociaciones de ciudadanos en contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales o cualquier autoridad que tienda a restringirlos.

Bajo este concepto y previo el análisis de los supuestos anteriormente apuntados, se hace necesario ampliar el espectro de procedencia de esta garantía constitucional a fin de salvaguardar a los ciudadanos en contra de actos de sujetos distintos a las autoridades electorales que impidan, marginen o discriminen a éstos en el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de votar, ser votado y afiliación política.

En este tenor considerar como sujetos responsables de la violación de las prerrogativas y derechos político-electorales a los partidos políticos y a las Asambleas Generales Comunitarias en los procesos de elección en las comunidades étnicas bajo el sistema de usos y costumbres.

Del mismo modo se provea al candidato electo por el principio de representación proporcional de un medio de impugnación a través del cual ataque, en las elecciones federales, la negativa a otorgar la constancia de asignación por inelegibilidad por este principio por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por último se establezca en todas las entidades federativas un medio jurisdiccional al alcance de los ciudadanos para garantizar la defensa de sus derechos político-electorales.

Javier Aguayo Silva

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar León, Norma Inés. “El voto de la mujer en México” en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, año 1, núm. 2, nov.-dic., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1995.
- Aragón, Manuel. “Constitución y derechos fundamentales” en *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, Miguel Carbonell compilador, Porrúa, UNAM, México, 2000.
- Barraza, Arturo. “Los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos” en *Apuntes de Derecho Electoral libro I*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- Carranco Zúñiga, Joel. *Poder Judicial*, Porrúa, México, 2000.
- Carpizo, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 2000.
- Castro, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1974.
- Ferres, Víctor. “Justicia constitucional y democracia” en *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, Miguel Carbonell compilador, Porrúa, UNAM, México, 2000.
- Fix-Zamudio, Héctor. “Justicia constitucional y judicialización de la política” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, J. Jesús Orozco Henríquez coordinador, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
- y Cossío Díaz, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Flores Cruz, Cipriano. “El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca”, en *Tu voto es poder*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, mayo-junio, 2001.
- Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, McGraw Hill, México, 1997.
- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 8ª ed., Harla, México, 1990.
- Gozáini, Oswaldo Alfredo. *La Justicia Constitucional, Garantías, Proceso y Tribunal Constitucional*, Depalma, Argentina, 1994.

- Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Introducción al amparo mexicano*, 3ª ed., Noriega, México, 1999.
- Martínez Pineda, Mayra Gloribel. “Legitimación procesal de los derechos difusos”, *Revista ABZ*, México, año 6, noviembre 2000.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, J. Jesús Orozco Henríquez coordinador, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5ª ed., Constitucionalista, México, 1999.
- Pérez Fonticoba, Antonio y otros. “Derechos político-electorales de los ministros de culto” en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, año 1998, número 10.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. “Naturaleza jurídica de los derechos políticos” en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1992.

Diccionarios

- Diccionario Consultor Espasa*, Espasa Calpe, S.A., 9ª ed., Madrid, 1998.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14ª ed., Porrúa, UNAM, México, 2000.
- Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., México, 1999.
- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. *Diccionario de Derecho Electoral*, Porrúa, México, 2000.

Internet

- Martínez, Marta, “A casi 50 años de ejercer el voto, la lucha de las mujeres aún no concluye” *cimacnoticias.com*, disponible en: <http://www.cimacnoticias.com/noticias/02oct/s02102205.html>.

“Discriminan a indígenas para cargos de elección, en *Síntesis informativa septiembre 17 de 2001*, Instituto Nacional Indigenista, disponible en <http://www.ini.gob.mx/puebla/Pages/sint/01-IX-17.htm>.

Viqueira, Juan Pedro, “Los indígenas y la democracia: virtudes y límites del sistema electoral y partidista en Los Altos de Chiapas” en *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, disponible en <http://deceyec.ife.org.mx.altos.htm>.

Jurisprudencia

Jurisprudencia y Tesis Relevantes Tercera Época. Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial. 2002.

CD Juris 2. *La justicia electoral en México y su jurisprudencia*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2000.

Legislación Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Legislación Local

Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Código Electoral del Distrito Federal.

Código Electoral del Estado de Aguascalientes.

Código Electoral del Estado de Campeche.

Código Electoral del Estado de Chiapas.

Código Electoral del Estado de Colima.

Código Electoral del Estado de Guerrero.

Código Electoral del Estado de México.

Código Electoral del Estado de Michoacán.

Código Electoral del Estado de Tlaxcala.

Código Electoral del Estado de Yucatán.

Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Código Electoral para el Estado de Morelos.

Código Electoral para el Estado de Sonora.

Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.

Código Estatal Electoral de Durango.

Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Chiapas.

Ley de Medios del Estado de Coahuila.

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes.

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Michoacán.

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

Ley Electoral del Estado de Jalisco.

Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Hidalgo.

Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

APUNTES SOBRE EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES ELECTORALES

*Gustavo ANZALDO HERNÁNDEZ**

SUMARIO: Introducción; I. Noción general de los medios de control constitucional; II. Consideraciones generales respecto de las acciones inconstitucionales; III. Actualidad del control constitucional de las leyes electorales; IV. Crítica al control constitucional de las leyes electorales: 1. Por su objeto; 2. Desde el punto de vista de los sujetos legitimados; 3. Por su oportunidad impugnativa; V. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el sistema electoral mexicano se caracterizó desde finales del siglo XIX y gran parte del anterior por la ausencia de un sistema de medios de control constitucional, merced al cual se pudiera hacer valer la supremacía de la Ley Fundamental, respecto de los actos y/o leyes relativos a la materia político electoral. En efecto, desde que inició la vigencia de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —*mil novecientos diecisiete*—, la regulación que allí se contenía en torno al control de los actos electorales fue inexistente.

Incluso, el juicio de amparo, que a lo largo de nuestra tradición jurídica nacional se ha caracterizado como uno de los medios de control más eficaces para hacer valer la posible inconstitucionalidad de leyes quedó proscrito tratándose de la materia electoral, tal y como lo dispone el numeral 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

* Secretario Técnico en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se publicó un Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante el que se reformó el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a iniciativa presentada por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, que tenía como finalidad introducir en el sistema jurídico de nuestro país un “novedoso” sistema de control constitucional, que daba vigencia a dos instituciones jurídicas, a saber:

- a) Las controversias constitucionales, y
- b) Las acciones de inconstitucionalidad.

La competencia para conocer de ambos medios de control constitucional quedó a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las primeras, tenían por objeto someter a conocimiento y decisión de dicho órgano jurisdiccional la posible contradicción de una norma general respecto del texto constitucional, y las segundas, los conflictos surgidos por interpolación de competencias entre órdenes u órganos de gobierno.

Empero, en el texto de la referida reforma se estableció de manera expresa y categórica la improcedencia de estos mecanismos tratándose de la materia electoral.

Es hasta mil novecientos noventa y seis, cuando, por virtud de una iniciativa de reformas suscrita en forma conjunta por los grupos parlamentarios representados en el H. Congreso de la Unión y el titular del Poder Ejecutivo Federal, se llevó a cabo una enmienda constitucional que, conforme a la exposición de motivos atinente, tenía por objeto modificar la dimensión del sistema de justicia electoral e introducir nuevos mecanismos jurídicos, a efecto de otorgarle mayor eficacia y confiabilidad, para que dicho sistema se consolidara como uno de los instrumentos para el desarrollo democrático del país y para afirmar el estado de derecho.

La reforma constitucional de mérito se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de agosto del año que se comenta, uno de los aspectos que destacó en torno a la justicia electoral fue el relativo a la eliminación de la hipótesis de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, buscando que a través de este mecanismo de control todas las leyes se sujetaran invariablemente a lo dispuesto por la Constitución. La entrada en vigor de esta modificación se difirió hasta el primero de enero de mil novecientos

noventa y siete, quedando sujeta a los requisitos especiales establecidos en el Segundo Transitorio del Decreto relativo.¹

Tal enmienda involucró otros aspectos que mejoraron la situación de la justicia electoral, por lo que, sin duda alguna, constituye el avance más importante que en materia electoral se ha llevado a cabo en los últimos años, al ampliar la gama de mecanismos de control previstos en la Constitución General de la República, por lo que hoy día es posible, a través de un medio de control constitucional —*acciones de inconstitucionalidad*—, garantizar la supremacía del orden constitucional respecto de las leyes en materia electoral.

I. NOCIÓN GENERAL DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Sin el ánimo de pretender establecer una teoría y configurar un concepto único de lo que debe entenderse por medio de control constitucional, podemos afirmar que tradicionalmente éstos han sido entendidos como los mecanismos que se encuentran previstos en la propia Carta Magna, a través de procesos o procedimientos tendentes a proteger y salvaguardar a dicha norma fundamental, anulando todo aquel acto autoritario contraventor de la misma, a efecto de dejar incólumes las disposiciones allí contenidas.

II. CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO DE LAS ACCIONES INCONSTITUCIONALES

En opinión de don Juventino Castro y Castro, las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma

¹ Castro y Castro, Juventino. *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 123.

general por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.²

Siguiendo tal conceptualización, la acción de inconstitucionalidad reúne todas y cada una de las características de un medio de control constitucional. De tal suerte, a través de este medio se puede garantizar que toda normatividad que reúna el carácter de generalidad —leyes, reglamentos, etcétera—, tanto federales como locales, se ajusten a los postulados de la normatividad suprema del orden jurídico nacional.

La competencia para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad es privativa de la Suprema Corte de Justicia, por disposición expresa contenida en los artículos 104, fracción IV, y 105 de la Carta Magna, así como en el diverso 1° de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.³

Vale decir que, conforme al artículo 68 de la ley reglamentaria antes citada, el Ministro que funja como instructor en el expediente que se integre con motivo de una acción de inconstitucionalidad promovida contra una ley electoral puede solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser éste un órgano especializado en la materia. De ello, se advierte que la intervención que tiene el referido Tribunal en materia de control de leyes electorales es muy reducida, pues para intervenir en negocios de esa naturaleza es necesario que el Ministro instructor le pida una opinión, petición que no es obligatoria, sino optativa.⁴

Así mismo, este medio de control constitucional se ejercita por vía activa, ya que para su procedencia es menester que alguno de los sujetos legitimados promueva la acción relativa, es decir, sólo procede a instancia de parte y no de manera oficiosa. Los sujetos legitimados, son los señalados en el artículo 105 constitucional, fracción II, incisos a) al f).

² Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, p. 121.

³ La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor treinta días después.

⁴ Castillo del Valle, Alberto del. *Reglamentación constitucional de la justicia electoral federal*, México, EDAL, 1997, p. 132.

El ejercicio de la acción mediante el que se promueve este medio de control constitucional da origen a una controversia que se instaura sólo dentro de un juicio constitucional para intentar invalidar una norma general —*ley, reglamento, tratado internacional, etcétera*—, por considerarla inconstitucional el accionante.

Cabe apuntar que en las acciones de inconstitucionalidad opera la suplencia de la queja deficiente, respecto de las habidas en cualesquiera de los escritos que se presenten, lo que permite que el órgano de control lleve a cabo una tarea de defensa de la Constitución más adecuada.⁵

A diferencia de los juicios de amparo, en los que impera el principio de relatividad de las sentencias, la resolución que emite la Suprema Corte en este tipo de medios de control puede adquirir efectos *erga omnes*, siempre que se apruebe por una mayoría de ocho votos de los ministros que integran dicho órgano jurisdiccional; lo anterior implica que la sentencia puede quedar anulada con efectos absolutos, beneficiando a todos los gobernados y no únicamente a los promotores de la acción atinente.

III. ACTUALIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES

En la actualidad, el único medio previsto en el sistema jurídico mexicano para llevar a cabo el control constitucional respecto del contenido de las leyes electorales, sean locales o federales, es la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma expresa y categórica establece que la única vía mediante la que se puede plantear la posible contradicción —*o no conformidad*— de las leyes electorales respecto de la Ley Fundamental es la referida acción.

Tal disposición viene a confirmar las aseveraciones sostenidas en el primer apartado del presente trabajo, en el sentido de que hasta antes de la reforma constitucional de mil novecientos noven-

⁵ Castillo del Valle, Alberto del. *Primer curso de amparo*, México, EDAL, 1998, p. 12.

ta y seis, no existía un mecanismo tendente a ejercer un control constitucional respecto de las leyes de naturaleza electoral.

Por otra parte, reitera la improcedencia del juicio de amparo en este tipo de asuntos, situación que, desde mi perspectiva, resulta incomprensible si tomamos en cuenta que su establecimiento se basó en apreciaciones subjetivas y argumentos sutiles, como el riesgo de politizar la justicia, o bien, que este medio de control tenía la finalidad prístina de velar por los derechos del hombre, vía el conocimiento del proceso relativo por violación a las garantías individuales y no a derechos político-electorales, sin que a la fecha se pueda establecer con exactitud qué diferencia existe entre ambos, si es que en realidad la hay.

En tanto que, las controversias constitucionales al no haber sido ideadas como medios de control tendentes a impugnar el contenido de normas generales por vicios de inconstitucionalidad, es obvio que no pueden operar para plantear la contradicción de una ley electoral, respecto de las disposiciones de la Carta Magna.

De igual manera, pone de manifiesto la exclusión de cualquier recurso, juicio o instancia de los previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, y la incompetencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea a través de sus Salas Regionales, o bien, de la Superior, en materia de control constitucional de leyes electorales.

Al respecto, debemos recordar que con el ánimo de consolidar un medio de control constitucional garante de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos de las autoridades electorales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pretendió salvar el obstáculo que representa el imperativo contenido en el artículo 105 constitucional, y sostuvo una interpretación en por lo menos tres juicios de revisión constitucional electoral, merced a la cual se arrogó la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición a las disposiciones constitucionales, lo que dio lugar a la conformación de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave *S3ELJ 005/99*, que lleva por rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SE-

CUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”.⁶

Criterio que pudo resultar plausible o censurable según el grado de candidez con que se analizara, pero que en la actualidad ha quedado sin efectos por virtud del fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2002, de fecha veintitrés de mayo de dos mil dos, que en su resolutive segundo dispone: “...El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta...”⁷

Ello, en virtud de que en términos del artículo 99 de la Constitución General de la República, la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se constriñe a resolver sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades y órganos jurisdiccionales, federales o locales, en materia electoral; en tanto que el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales le está reservado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante que el Tribunal Electoral pretendió justificar el criterio que sostuvo, distinguiendo entre invalidez o inconstitucionalidad de una norma e inaplicabilidad de la misma, lo cierto es que para arribar a una u otra conclusión, era necesario hacer un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, es decir, un estudio de la constitucionalidad de una ley, lo cual le estaba proscrito, dado el ámbito competencial de dicho órgano jurisdiccional.⁸

La resolución del máximo tribunal del país corrobora que en la actualidad, el marco normativo vigente, relativo al control constitucional de las leyes electorales, se circunscribe a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, tal y como lo dispone el multicitado artículo 105 constitucional.

⁶ Tesis visible en la *Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes de la Sala Superior 1996-2001*, México, 2002, pp. 115-117.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, p. 76.

⁸ *Ibidem*, pp. 62, 67.

IV. CRÍTICA AL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES

Aun cuando la incorporación de la acción de inconstitucionalidad al sistema jurídico mexicano representa un avance importante en el orden constitucional, no puede soslayarse el hecho de que la regulación todavía es incompleta y lo deseable sería que se modifique para consolidar un verdadero sistema de control que garantice la Supremacía de la Ley Fundamental en nuestro país, respecto de las normas generales en materia electoral.

Lo incompleto del sistema de control en comento, no sólo se circunscribe al hecho de que únicamente exista una vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sino que además la regulación de este mecanismo es escueta en cuanto a su objeto, los sujetos legitimados y la oportunidad impugnativa, entre otros aspectos. Con relación a ello, me permito formular las siguientes consideraciones:

1. Por su objeto

El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral enfrenta una problemática singular, ya que aún en nuestros días el concepto de lo que debe entenderse por materia electoral no ha quedado precisado del todo. La definición de lo que debe entenderse por “materia electoral”, ha quedado a cargo de las autoridades jurisdiccionales, las que en vía de interpretación han pretendido precisar qué alcances tiene tal acepción; empero, sin soslayar el esfuerzo que al efecto han llevado a cabo los intérpretes, debe decirse que en algunos casos, los criterios lejos de uniformar el sentido que debe darse a dicha locución han resultado contradictorios, lo que dificulta la intelección de este tema.

Conforme a una apreciación simplista, las leyes electorales, con independencia de su denominación (código, ley, estatuto, etcétera), son ordenamientos de carácter general, impersonal y abstracto, emitidos por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello, tendentes a regular la preparación, organización, desarrollo y calificación de los procesos electorales, los derechos y obligaciones de carácter político de los sujetos que participan en los mismos, la organización y

atribuciones de las autoridades electorales, así como el sistema de medios de impugnación y las normas adjetivas que los rigen.

Empero, la gran mayoría de leyes electorales contienen disposiciones que no necesariamente tienen que ver con los aspectos antes señalados; verbigracia, las normas que regulan lo relativo a la integración del servicio profesional electoral que, desde el punto de vista nominal forma parte de una ley electoral, pero materialmente establecen un régimen laboral que debería ser propio de la materia relativa.

La indefinición respecto al carácter electoral de las normas que establecen regímenes laborales y que se encuentran previstas en las leyes electorales, ha provocado que la transgresión a las mismas haya sido conocida por distintos órganos del Poder Judicial de la Federación, en la vía prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, así como a través del juicio de amparo, pese a que, en esencia, la promoción de éste resulta improcedente en contra de leyes de carácter electoral, según lo dispuesto en la fracción VII del numeral 73 de la Ley de la materia.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad número 10/98, promovida por la minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León contra la Ley del Servicio Profesional Electoral de dicha entidad federativa, la Suprema Corte, basándose en diversos razonamientos, determinó que las normas contenidas en la ley impugnada que establece lo relativo a la organización, operación y desarrollo del servicio profesional electoral y al personal de la Comisión Estatal Electoral, sí constituían normas que trascienden directa o indirectamente en los procesos electorales; por tanto, eran objeto de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, habida cuenta que éste no hace distingo entre las disposiciones electorales por razón de su contenido o materia específica que regulan. Dicha resolución dio lugar a la emisión de la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES DE NATURALEZA ELECTORAL, Y EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLA POR LA VÍA MENCIONADA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIO-

NES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Bajo el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la impugnación de las normas laborales contenidas en las leyes electorales, a través del juicio de amparo, hubiera devenido improcedente por tratarse de disposiciones que se relacionan directamente con la materia electoral.

Empero, es de señalar que a través del juicio de amparo se han hecho valer conceptos de violación tendentes a declarar la inconstitucionalidad de un precepto contenido en una ley electoral, no únicamente por el acto de aplicación del mismo, sino por vicios propios. Ejemplo de ello, es que el artículo 272 fracción X del Código Electoral del Distrito Federal fue declarado inconstitucional, por imperio de la sentencia de amparo dictada por el Juez Primero de Distrito en Materia del Trabajo, en el juicio de garantías número 1438/99; determinación que fue revocada por la Suprema Corte de Justicia, al resolver el recurso de revisión promovido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual se radicó con el número 646/2000.

Es de advertir que aún cuando el precepto aludido se contenía en el Código Electoral del Distrito Federal, ninguna causal de improcedencia se consideró y, consecuentemente, el juicio de amparo, y la correspondiente revisión, se sustanciaron en todas sus partes, bajo el argumento de que no se trataba de materia electoral.

2. Desde el punto de vista de los sujetos legitimados

La legitimación activa de las acciones de inconstitucionalidad es privativa de los sujetos precisados en el numeral 105 de la Carta Magna, que son minorías legislativas, al Procurador General de la República y los partidos políticos, situación que me merece los siguientes comentarios:

En primer término, se trata de un esquema de legitimación cerrado, ya que fuera de los supuestos descritos en el orden constitucional ningún ente se encuentra legitimado para demandar la inconstitucionalidad de la ley electoral, no obstante que la misma le cause un detrimento en su esfera jurídica, como en el caso de los ciudadanos, las agrupaciones políticas, los grupos de observadores, etcétera.

De acuerdo a su regulación, es obvio que la legitimación conferida a los sujetos antes señalados para promover el medio de control constitucional que se comenta no está condicionada a que el vicio de inconstitucionalidad que, en su caso, detecten les cause un agravio o perjuicio en su esfera de derechos, sino que basta que una norma sea contraria a los postulados constitucionales para que ejerciten la acción respectiva.

Sin embargo, en la práctica pareciera que los sujetos legitimados intentan la acción respectiva únicamente cuando la ley viciada de inconstitucionalidad les causa un perjuicio directo, pero omiten impugnar las normas generales que no repercuten en su ámbito jurídico, aun cuando advierten que éstas no se ajustan al orden constitucional, con los consabidos perjuicios que ello puede generar.

Ahora bien, hay ocasiones en que en realidad no existe una minoría de legisladores que pudieran hacer valer la acción de inconstitucionalidad, dado que siempre es posible que una ley sea aprobada por unanimidad de votos de los integrantes de una legislatura y, por ende, éstos consideren innecesario el ejercicio de la acción respectiva. Sin embargo, es bien sabido que una ley aprobada por consenso de los miembros de un determinado órgano legislativo no excluye la posible existencia de vicios de inconstitucionalidad en su texto, ya que en el mayor número de casos, la conformidad de los legisladores respecto de la normatividad que emiten en ejercicio de sus atribuciones, deriva de acuerdos de carácter político, lo que no necesariamente implica un análisis detallado de su constitucionalidad.

En otros casos, si bien existen minorías legislativas que han detectado vicios de inconstitucionalidad en el texto de una ley y quienes las conforman estarían dispuestos a hacerla valer ante la autoridad de control, no es posible que ejerciten la acción de inconstitucionalidad, dado que no reúnen el requisito del 33% exigido por la ley.

Por lo que hace a la legitimación conferida a favor del procurador general de la República, una triste experiencia ha demostrado que la intervención de dicho servidor público ha sido prácticamente inexistente, haciendo nugatoria la finalidad perseguida al incorporarlo al catálogo de sujetos legitimados para impugnar leyes electorales por vicios de inconstitucionalidad. Así, la legitimación conferida a favor de dicho funcionario no pasa de ser una buena intención contenida en la norma, y su inactividad, la más de las

veces, únicamente sirve para convalidar las eventuales violaciones constitucionales contenidas en una ley electoral.

En cuanto a la legitimación de los partidos políticos, por una posición de congruencia, suele suceder lo mismo que en el caso de las minorías parlamentarias, pues éstos no ejercitan la acción de inconstitucionalidad, dado que su grupo parlamentario representado en el Órgano Legislativo ha expresado su conformidad con el contenido de la ley emitida, con base en las negociaciones y acuerdos que se suscriben al respecto, pero, insisto, ello no excluye que la ley pueda resultar inconstitucional.

Finalmente, por lo que hace a los sujetos legitimados, un comentario que en mi opinión es digno de destacarse es el relativo a la conformación actual de algunos órganos legislativos, en los que existen minorías parlamentarias que no equivalen al 33% del órgano legislativo de que se trate, conformadas por legisladores que, en su momento, fueron propuestos como candidatos por partidos políticos que han perdido su registro. En este supuesto, resulta revelador que no existe posibilidad de que los legisladores que conforman esa minoría impugnen una ley electoral por posibles vicios de inconstitucionalidad, al no reunir el porcentaje requerido para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad y porque el partido que los propuso como candidatos ya no existe como tal.

Es el caso de Democracia Social, Partido Político Nacional, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dado el régimen de excepción que impera en el sistema electoral de la ciudad capital del país, en el que únicamente pueden participar los partidos políticos con registro nacional. En el proceso electoral ordinario del Distrito Federal del año dos mil, dicho partido alcanzó una votación del 4.8658% en la elección de diputados, motivo por el cual se le asignaron tres diputaciones de representación proporcional, que le permitieron conformar una fracción parlamentaria en el seno de dicho órgano legislativo local; sin embargo, a nivel federal, este partido político no alcanzó el umbral del 2% de la votación; consecuentemente, se le canceló su registro como partido político nacional.

3. Por su oportunidad impugnativa

Como ya ha quedado asentado, el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad debe hacerse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que fue publicada una ley electoral, y es el único momento en que se puede hacer valer la misma. Situación que contrasta de manera evidente con la regulación de otros medios de control constitucional de normas de carácter general, como en el caso del amparo contra leyes, en el que además de contemplar un plazo para hacer valer la inconstitucionalidad de las mismas, contado a partir de su entrada en vigor, establece además uno diverso que se computa a partir del primer acto de aplicación de la norma, que es el momento en el que se puede materializar una violación al orden constitucional.

En estrecha vinculación con la legitimación conferida a los partidos políticos, la oportunidad impugnativa para hacer valer el medio de control constitucional en comento, puede afrontar una problemática de índole temporal, ya que si un partido político obtuvo su registro como tal con posterioridad a la emisión de la norma que estima es inconstitucional, cronológicamente sería imposible que prosperara una impugnación al respecto, habida cuenta que la acción respectiva debe ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma que estima inconstitucional.

V. CONCLUSIONES

1. El sistema de control constitucional de las leyes electorales en México es incompleto, pues se reduce a un solo mecanismo, cuya regulación, además, es defectuosa.

2. Es evidente que, dada la actual regulación de la acción de inconstitucionalidad, existe una amplia posibilidad de que leyes afectadas por vicios de inconstitucionalidad, pasen a formar parte del sistema jurídico positivo vigente del país, y éstas surtan plenamente sus efectos negativos en detrimento de la esfera jurídica de los gobernados, ya sea por indiferencia o actitud deliberada de los sujetos legitimados, por haber transcurrido el plazo sin que se haya ejercitado la acción respectiva, o bien, por haber equivocado la vía, al no existir claridad respecto al concepto de materia electoral.

3. Creo que es tiempo de que entendamos que en los procesos electorales —materia principal de las leyes electorales—, participen sujetos diversos a los partidos políticos, cuya esfera jurídica puede verse perjudicada por una norma afectada de inconstitucionalidad; por ende, requieren contar con un medio de protección de sus derechos.

Las consideraciones asentadas con anterioridad, no son ni pretenden ser verdades irrebatibles; sin embargo, quisiera dejar constancia de estas inquietudes, por lo que formularía las siguientes propuestas:

- a) Se establezcan a nivel constitucional, los lineamientos generales en que debe basarse la autoridad para determinar qué rubros quedan incluidos dentro de la locución “materia electoral”, lo que facilitaría sin duda alguna a los justiciables la elección del medio de control constitucional que debe ejercitar para impugnar determinada disposición contenida en una ley o la ley misma.
- b) Pugnar por que se establezca, en forma paralela a la acción de inconstitucionalidad, un medio de control alternativo para impugnar leyes electorales, para cuya promoción estuvieran legitimados los demás actores de los procesos electorales, principalmente, los ciudadanos.
- c) Que la acción relativa a este medio de control constitucional se pueda ejercitar dentro de un plazo contado a partir del inicio de vigencia de una ley electoral, pero también con motivo de su primer acto de aplicación, como sucede en el amparo contra leyes.
- d) Por lo que hace a la competencia, este mecanismo podría quedar a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que, aunado al ya conocido Juicio de Revisión Constitucional, consolidara, de alguna manera, un sistema de medios de control constitucional, para garantizar, no sólo la constitucionalidad de los actos emitidos por las autoridades electorales, sino además la constitucionalidad de las leyes en materia electoral, sobre todo por lo que hace a los derechos político electorales de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnaiz Amigo, Aurora. “Mayorías y minorías en el ámbito parlamentario”, en *Revista de la Facultad de Derecho* núms. 189-190, México, UNAM, 1993.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999.
- Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. México, Porrúa, 1996.
- Castillo del Valle, Alberto del. *La defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Duero, 1994.
- Primer curso de amparo*, México, EDAL, 1998.
- Reglamentación constitucional de la justicia electoral federal*, México, EDAL, 1997.
- Castro y Castro, Juventino. *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- Flores García, Fernando. “Nociones acerca del derecho electoral mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho* núms. 189-190, México, UNAM, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1994.

Otras fuentes consultadas

- Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes de la Sala Superior 1996-2001*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto Federal Electoral. México, 2000.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tematizada y concordada*. Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, tomo XV, junio de 2002.

EL DERECHO ELECTORAL IMPLÍCITO EN LOS SILENCIOS DE LA LEY

Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ*

I

Sobre el derecho implícito existen diversas nociones¹ que en general coinciden en considerarlo como aquel derecho que no se encuentra directamente expresado en el texto de las normas jurídicas escritas, pero que sin embargo se encuentra de algún modo incluido en el orden jurídico. Después de todo, “implícito”, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, significa “incluido en otra cosa sin que ésta lo exprese”.²

* Ex Magistrado de la Sala Regional Monterrey.

¹ Por ejemplo, sobre la noción de “norma implícita”, Ezquiaga Ganuzas escribe lo siguiente: “En el lenguaje de los juristas puede encontrar la expresión ‘norma implícita’ al menos en tres sentidos: a) En primer lugar, como *normas derivadas* de las normas expresas o explícitas. Si estas últimas son las imputables a una específica disposición como su significado según su concreta interpretación, las normas implícitas serían sus consecuencias lógicas. Un sistema normativo estaría integrado, según la ya clásica noción de Alchourron y Bulygin, por tanto, también por todas las consecuencias lógicas de las normas que lo componen. b) En segundo lugar, suele utilizarse la expresión norma implícita para referirse a las *normas inexpresas*, es decir, las que no pueden ser reconocidas con el significado de una precisa disposición redactada por una autoridad administrativa, sino de una combinación de disposiciones (o parte de disposiciones). c) En tercer lugar, se habla de normas implícitas, que para diferenciarlas de las “derivadas” y de las “inexpresas” podrían denominarse “normas implícitas en sentido estricto”, para referirse a las proporcionadas por los diferentes instrumentos para la solución de lagunas normativas.” (Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, “*Iura Novit Curia*” y aplicación judicial del derecho, Valladolid, España, Edit. Lex Nova, 2000, pp. 202-203)

² Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed. España, Espasa, 2001, p. 850.

El derecho no directamente expreso en la ley, pero implícito en el orden jurídico, en nuestro país bien podemos identificarlo con los denominados “principios generales del derecho”.

En efecto, los artículos 3° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), 2° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y 14, último párrafo, de nuestra Constitución Política, establecen que el derecho aplicable a falta de disposición jurídica expresa, son precisamente los principios generales del derecho.³

No obstante lo anterior, para el título de esta ponencia he preferido la expresión “derecho implícito”, pues creo que ésta me permite transmitir con más facilidad la intención central de este trabajo, que es la de aclarar (aclararme a mí mismo y aclararles a otros que me habían transmitido su preocupación en torno al tema) cómo hace el Tribunal Electoral federal para dictar sentencias con fundamento en un derecho electoral que simplemente no puede leerse de manera textual en ningún artículo de la ley. El concepto “principios generales del derecho”, también lo pude haber incluido en el título de la ponencia, en tanto sinónimo de derecho “no expreso”, pero opté por descartarlo por ser un concepto difícil como referencia inicial o punto de partida común, en la medida en que a cada quien nos evoca ideas diferentes.

¿Cómo hace el Tribunal Electoral para establecer el derecho electoral implícito con fundamento en el cual resuelve litigios concretos, en aquellos casos en los que el citado órgano jurisdiccional reconoce que la ley no contiene disposición expresa o completa que regule el respectivo caso?, es la interrogante. Y aunque por principio cabe

³ Los referidos artículos 3° del Cofipe, 2° de la LGSMIME y 14, último párrafo, constitucional, establecen lo siguiente:

“Artículo 3° ... La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.”

“Artículo 2° ... Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.”

“Artículo 14 ... 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.”

decir que el Tribunal Electoral, frente al silencio en la ley, lo que hace es aplicar como derecho implícito a los principios generales del derecho, tal y como lo dispone la Constitución y la ley, esta respuesta, sin embargo, no es esclarecedora pues —como ya dije— los “principios generales del derecho” son un concepto en torno al cual cada quien tiene su propia opinión.

Y es que a los principios generales del Derecho (aunque todos coincidimos en considerarlos como enunciados normativos genéricos o categóricos, pues incorporan mandatos pero sin especificar el caso concreto o supuesto de hecho al que son aplicables) se les puede concebir, obtener y justificar, por lo menos de dos maneras distintas, ya sea como principios “derivados” o como principios “autónomos”, como a continuación explico:

a) Como principios generales del derecho “derivados”, cuando se les presenta como derivados de las normas jurídicas expresas, mediante generalizaciones sucesivas o por inducción, con independencia de que sean o no principios justos o morales (sin perjuicio de considerar que algunos principios están directamente enunciados en el texto expreso de una norma constitucional o legal, pero con un contenido que igualmente debe ser derivado del resto de las normas jurídico positivas).⁴ En este caso, a los principios generales del derecho, no se les concibe como una fuente del derecho que es autónoma a las otras fuentes como son la ley y la jurisprudencia, sino que tales principios “tienden a confundirse con las demás fuentes. No es difícil constatar que con suma frecuencia se habla de ‘principios constitucionales’, ‘principios legales’ o ‘principios jurisprudenciales’.

⁴ Los principios generales del derecho, en el sentido en el que están referidos en los artículos 14 constitucional, 3° del Cofipe y 2° de la LGSMIME, no son norma jurídica expresa, sino que más bien son un tipo de norma al que se debe acudir precisamente en ausencia de norma expresa aplicable al caso. Y no obstante esto, en materia electoral con frecuencia se refiere como “principio general del derecho” a normas que, si bien es cierto son categóricas, también es cierto que sí están consignadas expresamente en un precepto jurídico positivo (por ejemplo, se ha considerado como principios generales del derecho electoral al “sufragio universal, libre, secreto y directo” previsto en el artículo 41 constitucional, así como a “la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad” que deben regir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, tal y como literalmente lo disponen los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, constitucionales). En relación con estos casos, bien puede establecerse un debate sobre si tales “principios” son o no “auténticos principios generales”, habida cuenta de que si

En estos casos, se hace uso de la expresión ‘principios jurídicos’ que lejos de oponerse a las restantes fuentes del Derecho, parece referirse a un tipo de norma jurídica contenido en alguna de esas fuentes; o dicho en otras palabras, parece referirse a una especie dentro del género ‘norma constitucional’, ‘norma legal’ o ‘norma jurisprudencial’.⁵

Concebir a los principios generales del derecho, como “derivados” de otras fuentes del Derecho, ha sido tradicionalmente considerada como una perspectiva iuspositivista, y para ilustrar esto podemos citar que Eduardo García Máynez refiere la opinión de que “con la expresión ‘principios generales del derecho’ se alude a normas implícitas a las que se arriba mediante ‘generalizaciones sucesivas a partir de los preceptos del sistema en vigor’. Dicha opinión fue considerada propia del positivismo jurídico y fue combatida por G. del Vecchio, para quien los principios generales del derecho no son sino los del *ius naturale*.”⁶

b) Como principios generales del derecho “autónomos”, cuando se les obtiene y justifica como pautas de conducta que deben de observarse porque son imperativos de la justicia o de la moral, que condicionan la interpretación y aplicación de las normas jurídico positivas, pero no al revés (esto es, que las normas legales condicionen a los principios). Esta perspectiva sería coincidente en términos generales, con la opinión de “Dworkin (quien) afirma que entiende por ‘principio’ una pauta que ha de observarse porque es una exigencia de la justicia, equidad o de otro aspecto de la moral”.⁷

están consignados en normas expresas; e igualmente puede discutirse si tales “principios” pueden ser o no calificados como “derivados”, habida cuenta de que están directamente mencionados en la Constitución. Sobre esto, con el ánimo de simplificar esta exposición, de momento sólo diré que en mi opinión, aunque tales principios estén genéricamente consignados en normas expresas; sin embargo, su contenido o extensión no está explícito en los referidos preceptos, por lo que es derecho implícito que igual puede obtenerse como derivación de las normas jurídico positivas (método iuspositivista) u obtenerse a partir de valores que son autónomos al derecho (método iusnaturalista).

⁵ Aguiló Regla, Josep, *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Barcelona, Edit. Ariel Derecho, 2000, p. 132.

⁶ Tomado de: Orozco Henríquez, J. Jesús, “Principios y reglas en el derecho electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo”, en Arnaldo Alcubilla, Ávila Ortiz y Orozco Henríquez (coordinadores), *Memoria del III Curso de Formación Judicial Electoral, Elecciones y Justicia en España y México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 204.

⁷ *Ibidem*, p. 192.

Y para los efectos de esta ponencia, lo más interesante es advertir que frente a los silencios en la ley, el Tribunal Electoral efectivamente ha aplicado principios generales del derecho (bueno, aclarando aquí, que los principios en realidad no se aplican directamente a la resolución de un litigio determinado, sino que a partir de ellos se derivan o concretan reglas, que son las que efectivamente se aplican a la resolución del litigio),⁸ pero considerados algunas veces desde una perspectiva “iuspositivista”, como principios “derivados” de las normas jurídicas expresas, y considerados en otras ocasiones desde una óptica “iusnaturalista”, como principios “autónomos” a las normas jurídicas expresas.

En efecto, revisé diversas sentencias dictadas por el Tribunal Electoral federal, en las que éste reconoció que en la ley no había precepto expreso aplicable al caso; y después de esta revisión, he llegado a las siguientes conclusiones que en esta ponencia me gustaría comentar:

1. Que en las diversas sentencias en las que el Tribunal Electoral federal reconoció que no había disposición expresa aplicable al caso, dicho tribunal no siempre integró y aplicó de la misma manera el derecho electoral implícito, ya que algunas veces lo concretó a partir de principios generales “autónomos” y otras veces a partir de principios generales “derivados”;

⁸ Dworkin señala que los principios jurídicos no necesariamente son el fundamento directo de una decisión judicial, aunque sí son necesariamente el punto de referencia que orienta y justifica moralmente la decisión judicial. Y también Dworkin apunta que un principio jurídico puede entrar en conflicto con otro principio jurídico, y entonces prevalecer el de mayor peso sobre el de menor peso, pero sin que esto signifique la abrogación de este último, ya que los principios no responden a la lógica del “todo o nada”. (Vid. Dworkin, Ronald M. *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1989). Aguiló, sobre este particular escribe lo siguiente: “...los principios son un tipo de pauta de conducta que nunca resulta aplicable directamente. Al tener una estructura categórica, esto es, al ser un mandato incondicionado en el que no se define caso genérico o supuesto de hecho, no es posible realizar sobre los principios la operación de subsunción del caso particular al caso genérico. Para poder aplicar un principio se requiere siempre la formulación de una regla que correlacione un caso genérico (construido a partir de seleccionar las propiedades consideradas relevantes del caso particular que se trata de resolver) con la solución normativa que establece el principio. La llamada ponderación de principios no es otra cosa que la selección de la solución normativa que debe resolver el conflicto cuando sobre el mismo concurren varios principios.” (Aguiló, *op. cit.*, p. 138)

2. Que las diferentes formas de integrar y aplicar el derecho electoral implícito, sin embargo, no se dieron de manera anárquica, sino —desde mi punto de vista— ajustadas al patrón que a continuación refiero y que me parece consistente con el enfoque que en últimas fechas el Tribunal Electoral ha venido adoptando, en el sentido de considerar al voto o sufragio como un derecho fundamental configurable:⁹

a) Cuando el silencio en la ley afectó aspectos considerados como esenciales del voto o de las elecciones, el derecho implícito se concretó a partir de principios generales “autónomos”, y

b) Cuando el silencio en la ley incidió en aspectos que el propio Tribunal consideró como no esenciales o susceptibles de adoptar válidamente modalidades variables, entonces el derecho implícito se concretó a partir de principios generales “derivados”.

A continuación intentaré presentar con más detalle las anteriores conclusiones.

II

Primeramente voy a intentar ilustrar con ejemplos, cómo el Tribunal Electoral ha concretado de modo diverso el derecho electoral implícito, en aquellos casos en que el propio Tribunal ha reconocido que no hay precepto expreso aplicable.

⁹ La tesis de que “el voto es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal”, se contiene en diversas sentencias del TEPJF, entre otras, en la dictada en el caso SUP-JDC-037/2001, relativa al registro de candidatos sin partido político (candidaturas independientes). E incluso en el año 2000, la Sala Regional Monterrey, con fundamento en diversas sentencias emitidas por ésta, propuso a la Sala Superior la ratificación de la siguiente jurisprudencia: “DERECHO AL SUFRAGIO O VOTO. ES DERECHO CONSTITUCIONAL DE CONFIGURACIÓN LEGAL. Las normas electorales de rango legal, delimitan y configuran el derecho al sufragio o voto, y no lo limitan o restringen; este derecho, que incluye entre otros el derecho a obtener la credencial para votar, el derecho a votar y el derecho a ser votado, tiene base constitucional, pero es de configuración legal. Esto, sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el legislador ordinario pueda imponer cualquier configuración, ya que sólo podrá establecer para el sufragio, los requisitos legales adicionales que sean necesarios para armonizar este derecho con otros derechos constitucionalmente protegidos”.

Como ejemplo de sentencia en la que frente al silencio en la ley, el Tribunal Electoral aplicó un derecho electoral implícito derivado de principios generales “autónomos”, referiré la sentencia dictada en 1999, mediante la cual se anuló la elección del gobernador del Estado de Tabasco, con fundamento en una causal abstracta. Y como precedente judicial en el que ante la ausencia de norma jurídica expresa, el Tribunal Electoral aplicó un derecho electoral implícito pero concretado a partir de principios generales “derivados”, citaré la sentencia del año 2000, en la que se consideró que una coalición de partidos no podía incluir en su logotipo la fotografía del candidato presidencial Vicente Fox.

En el caso “Tabasco” el Tribunal Electoral consideró que la ley electoral local, por una parte, sí establecía la posibilidad procesal de impugnar y la atribución judicial de anular la elección de gobernador, pero por otra parte, dicha ley no hacía mención expresa de las irregularidades específicas o genéricas, que en caso de ocurrir actualizaban la referida nulidad de elección. Esto es, en este caso el Tribunal identificó en la ley electoral de Tabasco, una causal de nulidad a la que calificó como “abstracta” ya que estaba prevista en la ley, pero sin un contenido expreso. Y el contenido de tal causal “abstracta” lo obtuvo el Tribunal Electoral a partir de los “principios (que) 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.” Más concretamente, la tesis relevante 11/2001, del TEPJF, dispuso lo siguiente:

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 9 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.¹⁰

Como se advierte, en el denominado caso “Tabasco”, el Tribunal Electoral determinó el contenido implícito de la causal abstracta de nulidad de elección, no mediante inducciones o generalizaciones sucesivas de lo dispuesto en las diversas normas que integran el régimen legal electoral, sino a través de darle a ciertas normas constitucionales expresas (por ejemplo, el artículo 41 constitucional que establece el voto libre, directo y secreto),¹¹ un contenido derivado de valores o principios que más bien tienen el carácter de imperativos fundamentales que son “propios de un régimen democrático” y que deben observarse porque “dan sustento y soporte a cualquier elección democrática”.

Y a tal punto el derecho implícito declarado para el caso Tabasco, no tuvo como referencia al régimen legal en vigor, que incluso in-

¹⁰ Tesis relevante S3EL 011/2001, de la Sala Superior del TEPJF, derivada del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado.

¹¹ Ver nota 4 anterior.

trodujo en la materia de nulidades de elección, novedades que en México no están contempladas en ninguna ley electoral, ni federal ni local, como por ejemplo la posibilidad de que la nulidad de elección sea declarada por irregularidades ocurridas, no sólo durante la jornada electoral, sino incluso después de ésta o durante la etapa de preparación de la elección.¹²

La sentencia del caso Tabasco tuvo como argumento central el haber considerado a las elecciones desde una perspectiva “ontológica”, para llegar a la conclusión de que la esencia de la elección es el sufragio libre, el cual es un derecho subjetivo sin duda, pero “sobre todo es un principio, el más básico de la democracia o hablando en términos más precisos del Estado democrático”. Principio de sufragio libre para cuyo cumplimiento —puntualizó el Tribunal— no basta considerar aisladamente si cada ciudadano votó de manera libre el día de la jornada electoral, “sino que además es necesario establecer si en la elección han existido otra serie de libertades, sin cuya concurrencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera”.¹³

Ahora bien, en la sentencia dictada en la apelación 38/99 y acumulados, en la que se analizó si la fotografía del candidato Vicente Fox, podía o no ser incluida en el emblema que una coalición de partidos políticos presentó para su registro en las boletas electorales. También el Tribunal Electoral declaró que no había disposición expresa aplicable al caso, por lo que procedió a establecer el derecho electoral implícito respectivo, pero en este caso no se acudió, como en el caso “Tabasco” antes comentado, a principios generales “autónomos” y de alcances universales y aplicables a todos los estados democráticos, sino que se acudió a principios generales

¹² No se omite mencionar que en la sentencia del caso Tabasco, se incluyó un voto particular oponiéndose a considerar que la nulidad de elección pudiera dictarse respecto de irregularidades ocurridas durante la etapa de preparación de la elección, y que no hubieren sido impugnadas precisamente en esa etapa, ya que en relación con ellas debía considerarse actualizado el principio de definitividad previsto por el régimen legal electoral. (Ver *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral —Caso Tabasco—*, México, TEPJF, 2001, tomo II, p. 1)

¹³ Ver *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral —Caso Tabasco—*, México, TEPJF, 2001, tomo I, pp. 494, 495 y 498.

“derivados”, inducidos del régimen legal positivo mexicano y consecuentemente válidos y aplicables en nuestro país, pero no necesariamente en otras naciones.

En este caso el derecho implícito que se aplicó fue en el sentido de que la coalición de partidos políticos no tenía derecho para que la fotografía del candidato se incluyera en el emblema que la coalición debía registrar para ser impreso en las boletas electorales; y en la sentencia respectiva, entre otras cosas, se afirmó lo siguiente:

“(…) No se desconoce que en otros países se admite en el derecho positivo la inclusión de la fotografía de los candidatos en las boletas electorales, pero esta situación se da precisamente porque la diferencia del sistema positivo electoral y la existencia de una determinación legal que autoriza esa conducta, lo que revela es que son principios distintos los que rigen en aquellos sistemas, y por tanto, no pueden servir de argumento para demostrar que la legislación mexicana, donde no existe norma al respecto, deba actuar en la misma forma que en los otros países.”¹⁴

III

Como se advierte, en el caso “Tabasco”, el Tribunal Electoral consideró que la comisión de irregularidades que se traducen en coacción generalizada sobre el voto o iniquidad en torno a la posibilidad de que los partidos políticos contendientes difundieran sus propuestas políticas, violan los aspectos “esenciales” del voto libre, e impiden considerar como válida a la respectiva elección. De tal modo que si la ley guarda silencio en torno a la anulabilidad o no de una elección por estas causas, el Tribunal, como lo hizo en el caso Tabasco, debe considerar implícitamente autorizada la nulidad de la elección respectiva.

En cambio, a partir de considerar que el derecho a ser votado no se afecta en sus aspectos esenciales, por el hecho de que esté o no autorizado incorporar la fotografía de un candidato en el logotipo de una coalición que será impreso en las boletas electorales, el Tribunal en el caso “fotografía de Fox en las boletas”, procedió a subsanar el silencio en la ley respecto de este tema, con

¹⁴ Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el caso SUP-RAP-038/99 y acumulados, pp. 114-116 de la ejecutoria.

principios generales derivados del específico régimen jurídico positivo. Y consecuentemente, en el referido caso, el Tribunal Electoral consideró que una coalición de partidos que postula no sólo a un candidato a la Presidencia de la República, sino también a candidatos para todos los cargos de senadores y diputados federales, no podía identificarse con la fotografía del candidato a la presidencia, pues esto no era concorde con el principio general del derecho electoral mexicano vigente, de acuerdo con el cual deben considerarse a los partidos como agrupaciones de ciudadanos en torno a una ideología y oferta políticas, respectivamente documentadas en la declaración de principios y en el programa de acción del partido, y no en torno a una persona o caudillo.

Ahora bien, que el Tribunal, frente a la ausencia de regla de derecho expreso, en algunos casos aplique principios generales de valor universal y aplicables a todo régimen democrático, y en otros casos invoque principios generales que sólo son verdaderos o válidos dentro de un determinado régimen jurídico electoral, y no en otro, me parece —como ya dije— que es particularmente consistente con la idea del voto como derecho fundamental configurable, pues de acuerdo con esta noción, dentro del territorio del derecho al sufragio podemos identificar dos áreas: una integrada por un núcleo esencial que es universal e invariable y cuya vigencia debe asegurarse en todos los países democráticos del mundo; y otra integrada por las modalidades variables que cada país o estado diferente, soberanamente adopta en su régimen jurídico positivo, a efecto de asegurar que el ejercicio del derecho de voto corresponda de la mejor forma a las especificidades de la realidad particular. De tal manera que cuando el silencio en la ley afecta la vigencia de la parte esencial del voto, lo que procede es aplicar como derecho implícito a principios y valores universales que nos uniforman con todas las democracias del mundo. Y en cambio, cuando el silencio en la ley se relaciona sólo con las modalidades específicas que el legislador nacional puede válida y legítimamente decidir para el ejercicio del voto en una determinada realidad concreta, entonces lo que procede es aplicar los principios generales que se pueden inducir precisamente de ese marco legal específico, a efecto de respetar de la manera más fiel la voluntad del legislador a quien principalmente corresponden las atribuciones para establecer la configuración del derecho al voto en México.

Hoy día es una verdad reconocida mundialmente que el derecho electoral no tiene por qué ser totalmente igual en las diversas democracias del mundo, ya que en cada una de éstas pueden establecerse las modalidades específicas que mejor correspondan a la realidad de cada democracia. Pero tampoco, el derecho electoral puede ser totalmente diferente en todas las democracias del mundo, ya que las elecciones y el voto tienen ciertos aspectos esenciales que deben ser universalmente observados. Y consecuentemente, cuando el silencio en la ley ocurre respecto de los aspectos esenciales del voto y las elecciones, deben aplicarse como derecho implícito, los principios y valores que nos uniforman con todas las democracias del mundo, y cuando el silencio en la ley ocurre respecto de las modalidades que configuran y especifican el voto en México, entonces el derecho implícito aplicable es el que mejor permite el ejercicio del voto y la realización de elecciones en nuestra particular realidad, tal y como respectivamente se argumentó en los casos relativos a la elección de gobernador en Tabasco y a la fotografía del candidato en la boleta electoral.

Permítanme puntualizar algunos aspectos de la idea de que el voto es un derecho fundamental configurable, y que me parece que es una idea básica para entender no sólo la forma en que el Tribunal Electoral ha venido aplicando el derecho electoral implícito, sino en general para entender el sentido del derecho electoral actual.¹⁵

Que el voto o sufragio —tanto activo o derecho de votar, como pasivo o derecho de ser votado—, sea un derecho fundamental pero de necesaria configuración, implica:

1. Que es un derecho humano que desde luego en sus aspectos esenciales es aplicable a todos los hombres y sociedades, y por lo tanto es universal e invariable;
2. Que es un derecho fundamental debido a que su obediencia no sólo es un imperativo moral sino también un imperativo jurídico, toda vez que se trata de un derecho humano que ha sido incorporado al

¹⁵ Ver: Arenas Bátiz, Carlos, “El voto como derecho fundamental de base constitucional y configuración legal”, en Hugo Concha Cantú (coord.) *Sistema Representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, pp. 61 a 81.

orden jurídico positivo en disposiciones de rango constitucional. Esto es, en un derecho fundamental pues se trata de un “derecho humano positivizado en una norma jurídica del máximo nivel”, o si se prefiere un “derecho positivo al que se le ha incorporado como contenido un imperativo moral”, después de todo lo importante es que en el caso de los derechos fundamentales se fusionan las condiciones de validez jurídica que exigen tanto “iusnaturalistas” como “iuspositivistas”;

3. Pero el hecho de que el voto sea un derecho fundamental consignado en la Constitución, no significa que sea un derecho directamente practicable y exigible a partir sólo de los términos genéricos con los que está establecido en la Carta Magna, pues no es un derecho fundamental “autoaplicativo” de los que pueden ejercerse y defenderse sin que se requiera para ello de un régimen legal que los regule (como por ejemplo podría serlo el derecho de libertad de creencias, o de libre expresión de ideas), sino que el derecho fundamental de voto para su ejercicio debe ser configurado y reglamentado legalmente a efecto de que se provea el entramado material, jurídico e institucional que lo vuelve practicable en un régimen democrático;

4. Igualmente, el derecho al voto, aunque fundamental, no es ilimitado pues requiere ser armonizado con otros derechos fundamentales. De tal manera que se requiere configurarlo para imponerle ciertas restricciones y modalidades, que desde luego no deberán afectar los aspectos esenciales e invariables del voto, pero que resultan necesarias y son justificadas y razonables para posibilitar que también puedan actualizarse y cobrar vigencia los aspectos esenciales de otros derechos fundamentales o principios constitucionales.¹⁶ Y

¹⁶ Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos políticos de sufragio no son absolutos, sino que pueden ser objeto de las limitaciones y modalidades justificadas que cada país decida dentro de un margen amplio de apreciación. “In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3 (P1-3) (Collected Edition of the “Travaux Préparatoires”, vol. III, p. 264, and vol. IV, p. 24). They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 (P1) have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate.” (*vid.* Sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Mathieu-Mohin and Clerfayt; caso registrado con el número 9/1985/95/143).

para ilustrar esto —sólo con un par de ejemplos que son también temas de este Congreso— podríamos decir que al derecho al voto bien pueden imponérsele ciertas restricciones o modalidades, que no afecten sus aspectos esenciales, y que permitan garantizar el derecho fundamental de las comunidades indígenas a garantizar su identidad cultural, o que promuevan en mejor forma la participación política de la mujer mexicana.

5. En suma, el derecho al voto es un derecho fundamental de configuración legal.¹⁷ Lo cual implica que el sufragio, y consecuentemente todo el derecho electoral, tiene una esencia universal e invariable,¹⁸ pero también tiene una extensión de configuración variable, que cada sociedad democrática puede y debe determinar estableciendo los particulares términos y modalidades que en cada realidad distinta aseguren mejor la vigencia precisamente de los contenidos esenciales del voto y de los demás derechos fundamentales y principios constitucionales. Sin olvidar, desde luego, que tales modalidades del voto deben ser siempre razonables, justificadas y proporcionales, y de ninguna manera pueden traducirse en privar al derecho fundamental de su esencia fundamental.

6. Cabe aclarar, sin embargo, que los aspectos esenciales del voto, por una parte, y las modalidades de éste, por la otra parte, no necesariamente corresponden con lo dispuesto en las normas constitucionales y legales, respectivamente. Los contenidos esenciales del voto son de alcance universal pues valen en todo tiempo y lugar, con independencia de que sean o no reconocidos por normas jurídico positivas de determinada jerarquía, mientras que las modalidades del sufragio, no tienen alcance universal, sino nacional, estatal, e incluso municipal o comunal, dependiendo de si están consignadas

¹⁷ Rubio Llorente, Francisco. “La configuración de los derechos fundamentales en España”, en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, volumen II, p. 1329.

¹⁸ Los contenidos esenciales de un derecho fundamental “serían aquella parte del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos,... se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”. (El Tribunal Constitucional de España así lo ha considerado en su sentencia 11/81).

en una norma constitucional o en otra de diverso ámbito espacial de validez. Así, las modalidades del voto son:

a) De alcance nacional, cuando el legislador constitucional las ha incorporado en la Constitución. En virtud de las modalidades nacionales, el ejercicio del voto y el derecho electoral en México, pueden diferenciarse de los de otros países. Por ejemplo, en México la Constitución establece que el sufragio es universal, libre, directo y secreto (artículo 41), y en relación con esto bien cabe decir que el carácter directo y secreto del voto son modalidades válidas en México, pero no aspectos esenciales del sufragio; hay países que a pesar de ser democráticos, no tienen voto directo, como por ejemplo los Estados Unidos de América respecto de su elección presidencial, e igualmente cabe decir que hay elecciones a pesar de ser democráticas no se realizan mediante voto secreto (pero sí voto libre, desde luego), como por ejemplo las elecciones en asamblea pública que se llevan a cabo en los cantones de Suiza;

b) De alcance federal o estatal, cuando han sido incluidas en leyes ordinarias, federales o locales. En virtud de estas modalidades, el derecho electoral puede ser diferente para los comicios federales, que para los comicios locales, y puede también ser distinto en las diversas entidades federativas del país, lo cual, por cierto, es el fundamento mismo del derecho electoral local. Así, por ejemplo un Estado puede, a diferencia de los demás, establecer que el voto se recibirá de manera electrónica, o bien establecer la posibilidad de una segunda vuelta electoral;

c) De alcance municipal o comunal, cuando deban regir sólo en determinados municipios o comunidades, como por ejemplo es el caso de las modalidades electorales derivadas de usos y costumbres indígenas, que rigen sólo la elección de autoridades tradicionales, exclusivamente en ciertos municipios o comunidades indígenas.

IV

Pero lo hasta aquí dicho, de ninguna manera me gustaría que fuera interpretado en el sentido de que cada vez que el Tribunal Electoral considere que un silencio en la ley afecta la vigencia o practicabilidad del núcleo esencial de un derecho fundamental,

estará el Tribunal autorizado para revolucionar al derecho electoral, transformándolo en algo irreconocible incluso para sus autores legislativos.

Desde mi punto de vista, incluso en la integración del derecho electoral implícito aplicable frente a los silencios en la ley que afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales en materia electoral, debe tomarse como referencia al régimen jurídico positivo mexicano, en tanto que éste ha sido elaborado por un legislador democrático.

Es mi convicción que el juez democrático debe salvaguardar la obra del legislador democrático, aunque complementando sus omisiones, pero sin que la responsabilidad de complementar la obra del legislador, se traduzca en oportunidad para sustituirla.

Y de hecho me parece que el Tribunal Electoral federal, en los casos de silencios en la ley que afectan la vigencia del núcleo esencial de un derecho fundamental, ha aplicado principios generales “autónomos” pero de un modo que resulta totalmente concorde con el régimen legal positivo mexicano, de tal manera que el derecho implícito que ha concretizado, igual pudo haberse obtenido a partir de principios generales “derivados”.

Para ilustrar lo anterior, cabe citar el incidente de inejecución de sentencia, promovido porque las autoridades del estado de Yucatán no habían cumplido la sentencia dictada en los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados. En este caso, el Tribunal Electoral federal advirtió que en las leyes electorales no se establecen reglas expresas en materia de ejecución de sentencias, las cuales son determinantes para asegurar la vigencia de los aspectos esenciales del derecho fundamental a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional; y este silencio en la ley de ninguna manera fue aprovechado por el tribunal para, por ejemplo, arrogarse atribuciones que en el orden jurídico se prevén sólo para la Suprema Corte, como es el caso de decretar la separación del cargo de la autoridad remisa, y a cambio lo que hizo el tribunal fue considerar como régimen de derecho implícito aplicable a uno semejante al previsto para los tribunales de amparo.

En la ejecutoria respectiva el Tribunal afirmó:

“el derecho a la administración de justicia o tutela judicial previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

no se agota en la solución de controversias, emitiendo los tribunales sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, sino que este derecho implica, una vez dictada la sentencia, el derecho a la plena ejecución de la misma, por lo tanto, correlativamente la obligación de los tribunales de proveer las medidas necesarias para garantizar la plena ejecución de la sentencia.”¹⁹

E incluso en relación con el caso “Tabasco”, el contenido de derecho implícito que se estableció para la denominada causal abstracta, en mi opinión tampoco puede interpretarse como una autorización para construir un derecho judicial electoral que sustituya al derecho electoral elaborado por el legislador constitucional y ordinario, sino que más bien a la referida causal abstracta debe interpretársele de manera acotada y correspondiente con su naturaleza de ser una garantía orientada a asegurar la vigencia del orden jurídico electoral, de tal manera que las irregularidades que sanciona deben ser siempre desobediencias a normas jurídicas incluidas en el régimen jurídico mexicano, y que además sean estimadas por el juzgador como trascendentes a tal punto que afecten de manera generalizada la esencia misma del voto libre y de las elecciones democráticas, pero sin que pueda considerarse como una irregularidad para estos efectos, el hecho de que una conducta específica no coincida con la opinión razonable del juzgador respecto de lo que es deseable en una elección, pero sí coincida con la opinión igualmente razonable que el legislador consignó en la ley electoral.

¿Puede cualquier elección anularse, mediante la invocación que se haga de los principios implícitos esenciales del voto libre y las elecciones democráticas, cuando tales principios se hubieren visto vulnerados en la respectiva elección, en cualquier etapa de la misma? Bueno, pues en mi opinión, en torno a esta pregunta tenemos dos casos diferentes:

a) Si los preceptos que en la respectiva legislación establecen las nulidades de elección, pueden interpretarse en el sentido de que guardan silencio respecto de la posibilidad de anular la elección por irregularidades esenciales ocurridas en la etapa de preparación de

¹⁹ En: *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral*, No. 3 Caso Yucatán 2000-2001, México, TEPJF, p. 503.

la elección, o respecto de la posibilidad de anular la elección por irregularidades ocurridas durante la jornada electoral pero diversas a la que la ley describa expresamente, entonces creo que no habría obstáculo para colmar tales silencios en la ley, con un régimen implícito de causas de nulidad de elección por irregularidades esenciales.

b) En cambio, si la interpretación de los preceptos que la respectiva legislación establezca en materia de nulidades de elección, es en el sentido de que el legislador limitó la posibilidad de anular una elección, sólo para cuando en ésta ocurrieran las específicas irregularidades descritas en la ley, o bien ocurrieran irregularidades genéricas pero sólo en la etapa de la jornada electoral, entonces en este caso no habría un silencio en la ley, sino una norma expresa, y consecuentemente el derecho electoral implícito y las causas de nulidad de elección por irregularidades esenciales, no podrían aplicarse.

Respecto de lo anterior, en otro momento tal vez sí pudimos haber dicho que cuando la norma de derecho expreso, colisionara con el derecho implícito relativo a los principios y valores esenciales en materia electoral, pues entonces debía desaplicarse la norma expresa referida; sin embargo, esto ya no puede afirmarse a la luz de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción 2/2000.²⁰

Pero cuando hay silencio en la ley, no hay duda de que puede el Tribunal Electoral aplicar directamente los preceptos constitucionales o el derecho implícito en éstos, sin que esto implique desobediencia de lo dispuesto por la Suprema Corte en la contradicción 2/2000. Recientemente José Ramón Cossío escribió que le parecía inaceptable que la Suprema Corte admitiera la posibilidad de enfrentar directamente actos y Constitución, ya que esto “supone aceptar que la ley no juega ningún tipo de configuración en los primeros”,²¹

²⁰ En la Contradicción de Tesis 2/2000, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 23 de mayo de 2002, en el resolutivo segundo se estableció que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta”.

²¹ Cossío Díaz, José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en la revista *Este País*, n° 139, octubre de 2002, p. 38.

y bueno, al menos en los casos de silencio en la ley, pues sí estamos frente a la posibilidad de confrontar directamente a actos que se impugnen en un juicio electoral, con la Constitución, sin que haya de por medio una ley. Y también en relación con esto, Fernández Rodríguez escribe, que para la protección de un derecho fundamental, vulnerado por una omisión en la ley, no siempre se requiere de contar con una acción ad hoc de inconstitucionalidad por omisión, sino que “bastaría que fuera viable para esta finalidad el recurso concreto de protección de los derechos fundamentales que suele existir en los ordenamientos de signo concentrado. Incluso si no consta expresamente en la regulación del recurso la omisión como causante de vulneraciones a los derechos fundamentales, podría interpretarse así por la jurisprudencia”.²²

V

En los apartados anteriores, en resumen he dicho lo siguiente: que hay silencios en la ley que afectan la vigencia o practicabilidad de los aspectos esenciales del derecho al voto; que frente a este tipo de silencios lo que procede es integrar el derecho implícito partiendo de principios generales “autónomos”, y concretando como reglas aplicables las que sean necesarias para garantizar los referidos aspectos esenciales del voto; que estas reglas incluso pueden llegar a ser novedosas o excepcionales en relación con las demás normas del orden jurídico positivo, pues en este caso, el derecho implícito aplicable no está condicionado por el régimen jurídico positivo, sino por los principios y valores esenciales del voto libre y las elecciones democráticas; y que la posibilidad de que el Tribunal Electoral federal, al colmar un silencio que afecta aspectos esenciales del voto, establezca reglas que entren en conflicto con los preceptos expresos de las leyes electorales, prácticamente no se ha dado, debido a que el régimen legal electoral es hoy día obra de un legislador democrático, de tal suerte que los principios generales de derecho electoral, tanto “autónomos” como “derivados”, ordinariamente son coincidentes.

²² Fernández Rodríguez, José Julio. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998, p. 224.

Ahora en este apartado quisiera referirme al derecho electoral implícito, aplicable frente a los silencios en la ley que no afectan la esencia, sino los aspectos accidentales o modalidades del derecho al voto.

En términos generales el derecho implícito aplicable a los silencios en la ley que afectan modalidades electorales, también varía dependiendo del tipo de silencio.

Entre los diversos tipos de silencio en la ley, que son invocados con mayor frecuencia en las sentencias del Tribunal Electoral federal, encontramos los siguientes cuatro:

1. Un primer tipo de silencios en la ley, son los denominados “por imprevisión”, y son los que ocurren cuando el legislador, habiendo tenido toda la intención de regular un determinado tema, sin embargo no establece regla expresa aplicable a un determinado caso que simplemente no previó.

En estos casos, el Tribunal Electoral ha concretado las reglas del derecho implícito a partir de los principios generales del derecho que derivan del conjunto de normas jurídicas sí establecidas por el legislador para regular el tema en cuestión. Esto es, en estos casos el juzgador busca actuar precisamente como lo hubiera hecho el legislador si hubiera previsto el caso.

Coincidiendo con lo anterior, encontramos el siguiente razonamiento expresado en los considerandos de las sentencias SUP-JRC-295/2000, SUP-JRC-294/2000 y SUP-JRC-303/2000:

“Una máxima de experiencia, relacionada con la solución de conflictos derivados de la existencia de una laguna legal, conduce a la determinación de que, cuando se presenten circunstancias anormales, explícitamente no previstas en la normatividad rectora de una especie de actos, la autoridad competente para aplicar el derecho debe buscar una solución con base en el conjunto de principios generales rectores en el campo jurídico de que se trate, aplicados de tal modo, que armonicen para dar satisfacción a los fines y valores tutelados en esa materia.”

“...el trabajo legislativo, por más exhaustivo y profesional que sea, no necesariamente puede contemplar todas las particularidades ni alcanza a prever todas las modalidades que pueden asumir las situaciones reguladas por los ordenamientos, mediante disposiciones más o menos específicas o identificables y localizables, sino que se ocupan de las cuestiones ordinarias que normalmente suelen ocurrir, así como de todas las que alcanzan a

prever como posibles o factibles dentro del ámbito en que se expiden y bajo la premisa de que las leyes están destinadas para su cumplimiento, sobre todo en lo que toca a axiomas que integran las partes fundamentales del sistema; lo que encuentra expresión en algunos viejos principios, tales como los siguientes: *Quod raro fit, non observant legislatores* (Los legisladores no consideran lo que rara vez acontece); *Non debent leges fieri nisi super frequenter accidentibus* (*Non se deben fazer las leyes, sinon sobre las cosas que suelen acaecer a menudo. E... non sobre las cosas que vinieron pocas vezes*); *Ex-his, quae forte uno aliquo casu accidere possunt, iura-non constituuntur* (Sobre lo que por casualidad puede acontecer en algún que otro caso no se establecen leyes).”

Y para ejemplificar un caso de silencio por “imprevisión”, así como de la forma en que se concretizó el derecho implícito aplicable, podemos mencionar la jurisprudencia 22/2000 del Tribunal Electoral, en la que se anota que si bien es cierto que en la ley no se contiene disposición expresa que autorice reponer la documentación contenida en los paquetes electorales, cuando ésta sea destruida o inhabilitada antes de iniciarse el cómputo de la votación, también es cierto que esta ausencia de norma textual se debe a que este evento fue razonablemente imprevisible para el legislador. En la referida jurisprudencia 22/2000, se anota lo siguiente:

CÓMPUTO DE UNA ELECCIÓN. FACTIBILIDAD DE SU REALIZACIÓN A PESAR DE LA DESTRUCCIÓN O INHABILITACIÓN MATERIAL DE LOS PAQUETES ELECTORALES. La destrucción o inhabilitación material de la documentación contenida en los paquetes electorales de una elección, no es suficiente para impedir la realización del cómputo de la votación, aunque tal situación no se encuentre regulada expresa y directamente en el ordenamiento aplicable, pues conforme a las máximas de experiencia y a los principios generales del derecho, la autoridad competente debe instrumentar un procedimiento para reconstruir, en la medida de lo posible, los elementos fundamentales que permitan conocer con certeza y seguridad los resultados de los comicios, y si se consigue ese objetivo, tomar la documentación obtenida como base para realizar el cómputo. Sin embargo, en la fijación de las reglas de dicho procedimiento, se deben observar los principios rectores de la materia y el más amplio respeto a los derechos de los interesados para participar en dicha reposición, destacadamente de la garantía constitucional de audiencia, a fin de que puedan conocer todas las reglas que se fijen y los elementos que se recaben, y estén en aptitud de asumir una posición respecto

a ellos, objetarlos, aportar pruebas, e impugnar ante los tribunales competentes su contenido y resultados, en ejercicio al derecho a la jurisdicción; pero al igual que en cualquier otro procedimiento de esta naturaleza, sobre tales interesados debe pesar la carga procedimental de aportar los elementos informativos y probatorios de que dispongan, dado que sólo así será posible que la autoridad electoral reconstruya de la mejor manera el material necesario para llevar a cabo el cómputo de la elección. Lo anterior es así, en razón de que la experiencia y arraigados principios jurídicos, relativos a los alcances de la labor legislativa, establecen que la ley sólo prevé las situaciones que ordinariamente suelen ocurrir o que el legislador alcanza a prever como factibles dentro del ámbito en que se expide, sin contemplar todas las modalidades que pueden asumir las situaciones reguladas, y menos las que atentan contra el propio sistema; además, bajo la premisa de que las leyes están destinadas para su cumplimiento, tampoco autoriza que se dejen de resolver situaciones concretas por anomalías extraordinarias razonablemente no previstas en la ley. Ante tal circunstancia, se considera válido que la autoridad competente para realizar el cómputo integre las lagunas de la normatividad y complete el procedimiento necesario para la obtención de elementos fidedignos, prevalecientes al evento irregular, que sean aptos para reconstruir o reponer con seguridad, dentro de lo posible, la documentación electoral en la que se hayan hecho constar los resultados de la votación.²³

2. Un segundo tipo de silencios en la ley, son los producidos de manera intencional por el legislador a efecto de que rijan las denominadas normas implícitas de clausura, que básicamente son las siguientes: “para la autoridad está prohibido todo lo que expresamente no le está permitido” y “para el gobernado está permitido todo lo que expresamente no está prohibido”.

En estos casos el legislador, aun sabiendo que en la realidad ocurren o pueden ocurrir determinadas conductas, no dicta regla expresa que las regule, pero con la intención de que esta ausencia de regla escrita, se traduzca en norma prohibitiva para la autoridad o permisiva para el gobernado. Estas normas implícitas de clausura, evitan al legislador tener que dictar leyes infinitamente largas

²³ Sala Superior. Tesis de Jurisprudencia J.022/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos. Suplemento No. 4, de la Revista *Justicia Electoral*, pp. 7-8.

que incluya en normas escritas todo lo que los particulares sí pueden hacer y todo lo que las autoridades no deben hacer.

Ejemplifica este tipo de silencio, el caso que derivó en la tesis relevante 47/98, del Tribunal Electoral, en el que se afirmó que frente a la ausencia en la ley de regla expresa que otorgue al Instituto Federal Electoral, atribución para dirigir exhortos al gobierno federal, lo que debía aplicarse era la regla implícita de clausura en el sentido de que al referido Instituto, toda vez que es una autoridad pública, no puede hacer sino sólo aquello que expresamente le está autorizado en la ley, y consecuentemente no puede realizar tales exhortaciones al gobierno federal, excepto cuando las mismas sean un medio necesario para cumplir el IFE con otra diversa atribución que sí esté prevista en norma expresa.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que, el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto identificadorio, la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto, entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse.²⁴ También es ilustrativa la siguiente tesis relevante S3EL 107/2002.

PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER TODO LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS. Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos,

²⁴ Tesis relevante S3EL 047/98, de la Sala Superior del TEPJF, derivada del recurso de apelación SUP-RAP-004/98. Publicada en la revista *Justicia Electoral*, Suplemento No. 2, p. 57.

constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria con relación a sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

3. El tercer tipo de silencios en la ley, también sería intencionalmente causado por el legislador. Se trata, sin embargo, de silencios parciales e intencionales en la ley, que no son otros sino los denominados “conceptos jurídicos indeterminados”, los cuales son incluidos en la ley de manera expresa, pero dejando el legislador constitucional u ordinario, pendiente de definir el contenido de tales conceptos.

Estos conceptos jurídicos “indeterminados” no se deben a omisiones o imprevisiones legislativas, sino que son espacios intencionalmente creados por el legislador (Constitucional u ordinario), para que sean llenados con la reglamentación o valoración específica que en cada caso haga la autoridad aplicadora (judicial, administrativa o legislativa, según el caso).

Recientemente, el TEPJF, en el caso SUP-JDC-781/2002, consideró que si bien es cierto que el artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Cofipe, establece que los estatutos de los partidos políticos deben reunir, entre otros, el requisito de “Regular los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos”,

también el propio Tribunal advirtió en torno al concepto de procedimientos democrático partidista, lo siguiente:

“Tal vez no exista en el debate político un concepto tan multívoco, disperso y opinable, como el de *democracia* o lo *democrático*, pues ha sido objeto de teorización por múltiples autores en muy diversas épocas y contextos, desde la antigua Grecia, hasta el día de hoy, de manera que se ha hablado de democracia aludiendo a distintas realidades y géneros: doctrinas, valores o regímenes políticos. De ahí que resulte sumamente difícil encontrar un concepto único con validez o aceptación universal en todo tiempo y lugar.

Esto pone de manifiesto la presencia de lo que doctrinariamente se conoce como un concepto jurídico abierto o indeterminado, para referirse a un vocablo o expresión empleado en un ordenamiento jurídico como componente de algún supuesto o consecuencia, pero carente de una significación precisa, tanto dentro del sistema positivo como en el vocabulario común o técnico, ante el cual el operador jurídico, a quien le corresponde aplicar el derecho, se ve impelido a descubrir el significado que resulta más idóneo tanto para el contexto en que fue utilizada la palabra o frase, como para el contenido regido por la disposición jurídica y los fines que con ella se persiguen.”²⁵

El silencio de la ley, por cuanto hace a determinar el contenido de los conceptos jurídicos “indeterminados”, tiene como derecho implícito a las facultades de discrecionalidad instrumental necesarias para establecer el contenido normativo faltante. A esta discrecionalidad se le denomina instrumental, ya que cuando la autoridad está obligada a aplicar una determinada norma jurídica, pero ésta aún no tiene un contenido determinado, entonces instrumentalmente se requiere que la autoridad primero dé contenido a la norma o califique la medida o intensidad con la que un cierto atributo se da en un hecho, para luego poder proceder a su aplicación.²⁶

²⁵ Ver, Considerando quinto de la sentencia SUP-JDC-781/2002.

²⁶ Ver, Desdentado Daroca, Eva. *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica*, Civitas, Madrid, 1997, p. 22. Las facultades discrecionales en general, son aquellas que se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) autorizan a la autoridad para adoptar una decisión dentro de un determinado margen de libre apreciación, 2) implican un acto de elección que la autoridad realiza sobre la base de argumentos valorativos que son extrajurídicos y acerca de los cuales personas razonables pueden diferir. Y dentro del concepto general de facultad discrecional, podemos distinguir a la discrecionalidad fuerte y a la discrecionalidad instrumental. La “discrecionalidad fuerte” sería aquella en la que la decisión de la autoridad es en todo caso una potestad que ésta puede actualizar o no

Ya antes me referí a principios "esenciales" del derecho electoral que están expresamente consignados en las normas constitucionales —por ejemplo, el voto libre—, pero que no encuentran en las normas jurídicas expresas la determinación de su contenido o extensión. Tal contenido es derecho implícito que debe "identificarse" o "descubrirse" por el aplicador de la norma. En cambio, hay otros conceptos jurídicos cuyo contenido igualmente no está determinado en norma expresa, pero tampoco está "implícito" en el derecho, pues no está predeterminado por la naturaleza de las cosas, restando sólo descubrirlo, sino que está indeterminado y corresponde a la autoridad construirlo; no es un contenido determinado pero pendiente de conocerse, sino que se trata de un contenido enteramente determinable por la autoridad, aunque dentro de ciertos márgenes de razonabilidad y proporcionalidad. Y precisamente estos últimos serían los que aquí refiero como conceptos jurídicos indeterminados, los cuales no tienen como derecho implícito al contenido del concepto, sino a la atribución discrecional a favor de la autoridad.

La discrecionalidad instrumental podrá estar a cargo de la autoridad administrativa, de la autoridad legislativa o de la autoridad judicial (en este último caso, también se le denominará arbitrio judicial). A continuación se citan ejemplos.

Ejemplo de un concepto jurídico indeterminado que se traduce en facultades discrecionales para el legislador, es el previsto en el artículo 116, fracción IV, constitucional, que ordena a las legislaturas de los Estados que legislen reglas para que el financiamiento público se distribuya entre los partidos políticos "en forma equitativa". Sobre esto, el Tribunal Electoral ha confirmado en la jurisprudencia 8/2000, que el constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.

según lo elija. Y por otra parte, la "discrecionalidad instrumental", es aquella que faculta a la autoridad para determinar el contenido de una norma o concepto jurídico indeterminado, o para calificar la medida o intensidad con la que un cierto atributo se da en un hecho. Y a esta discrecionalidad se le denomina instrumental, ya que cuando la autoridad está obligada a aplicar una determinada norma jurídica, pero ésta aún no tiene un contenido determinado, entonces instrumentalmente se requiere que la autoridad primero dé contenido a la norma, para luego poder proceder a su aplicación.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL. La facultad de cada legislatura local para regular el financiamiento de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General del país, toma como base el concepto de equidad, el cual debe traducirse, necesariamente, en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rija para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas. En estos términos, para satisfacer la equidad que impone la Constitución Federal, es necesario establecer un sistema de distribución del financiamiento público, que prevea el acceso a éste de los partidos políticos, reconociendo sus distintas circunstancias. Luego, el hecho de que los criterios establecidos por un Congreso Local sean diferentes a los que señala el artículo 41 Constitucional para las elecciones federales, no significa que tal motivo determine, por sí solo, la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al concepto de equidad, toda vez que, el constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.²⁷

Ejemplo de un concepto jurídico indeterminado que se traduce en facultades discrecionales para el juzgador electoral, es el concepto de “determinancia” que se exige en las causales de nulidad de votación y de elección, como condición para decretar en cada caso la nulidad respectiva. Este es un concepto jurídico indeterminado en tanto que implica conferir a la autoridad judicial decisoria, un margen de arbitrio para establecer la intensidad con la que se haya dado una específica irregularidad. Y para que el juzgador defina para cada caso concreto, el contenido del concepto “determinancia” debe recurrir a los criterios valorativos extrajurídicos, que estime pertinentes y en relación con los cuales personas razonables pueden diferir. En términos generales, sobre la “determinancia” el Tribunal Electoral ha sostenido lo siguiente:

²⁷ Jurisprudencia J.08/2000, del TEPJF, publicada en el Suplemento No. 4, de la revista *Justicia Electoral*, pp. 11-12.

“...es válido sostener que una violación o irregularidad será determinante para el resultado de la elección cuando, si se suprime mentalmente, se llega a la convicción de que el resultado (electoral) pudo ser otro. Al efecto es necesario realizar un ejercicio, suponiendo que no se hubieren presentado las irregularidades o violaciones y, por tanto, sí se hubiera recibido la votación (normalmente) en las casillas de mérito.”²⁸

4. Por último, un cuarto tipo de silencios en la ley, es el que se produce cuando una norma expresa colisiona con el derecho implícito, resultando derrotada la norma textual. Rolando Tamayo denomina a este tipo de silencio en la ley como “laguna ideológica”, que es aquella que ocurre “cuando, no obstante la existencia de una norma claramente aplicable al caso de que se trate, ésta resulta inapropiada por obsoleta, errónea, insatisfactoria o injusta (desde el punto de vista de la ideología subyacente al orden jurídico positivo)... Estas lagunas resultan de la confrontación del orden jurídico en cuestión con otro considerando más satisfactorio o con un orden jurídico ideal”.²⁹ En estos casos, el derecho implícito aplicable es precisamente el que colisionó y derrotó a la norma expresa.

Sobra decir que a partir de haber resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis 2/2000, en el sentido de que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta”,³⁰ debe considerarse que este Tribunal carece de atribuciones para declarar lagunas ideológicas por haber colisión de normas legales expresas con normas expresas o implícitas de rango constitucional, y consecuentemente quedan sin efecto diversas jurisprudencias y tesis relevantes previamente formadas, en las que el Tribunal desaplicó normas generales por ser inconstitucionales; por ejemplo la jurisprudencia J11/2000, que en la parte que nos interesa establece:

²⁸ Razonamiento semejante puede leerse, entre otras, en la sentencia del juicio SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000 —caso Tabasco— en la página 560.

²⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando. “Lagunas del Derecho”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, tomo IV, p. 852.

³⁰ Ver nota 20 anterior.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN TIENEN DERECHO A RECIBIRLO (LEGISLACIÓN DE COLIMA). En términos del artículo 99 de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ... está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se opongan a las disposiciones constitucionales. Con base en tal facultad, ha lugar a estimar que el artículo 55, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Colima, al prever que sólo tienen derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubieran participado en la elección inmediata anterior, cubriendo ciertos requisitos, verbigracia la obtención de un porcentaje mínimo de votación, excluyendo, como consecuencia, a los partidos políticos de reciente creación, resulta contrario a lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General de la República y 86 bis de la Constitución Política de esa Entidad Federativa, y que por tanto, procede su inaplicabilidad en virtud de que, según la norma constitucional federal últimamente citada, las legislaciones locales deben garantizar que se les otorgue financiamiento público para su sostenimiento y el desarrollo de actividades tendientes a la obtención del voto...".³¹

No obstante lo anterior, otros casos de laguna ideológica, sí podrán continuar siendo declarados por el Tribunal Electoral, como por ejemplo el siguiente: En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hay silencio por cuanto hace a la posibilidad de acudir al Tribunal Electoral a impugnar directamente un acto emitido por un partido político, y esto no obstante que el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la citada ley establece que un partido político sí puede ser autoridad responsable en los medios de impugnación en materia electoral, ya que en todo caso el Tribunal Electoral ha considerado que este precepto no debe atenderse por ser un error del legislador.

Concretamente la jurisprudencia 15/2001, en la parte que nos interesa, establece lo siguiente:

³¹ Tesis de Jurisprudencia J.11/2000 de la Sala Superior del TEPJF, publicada en la revista *Justicia Electoral*, Suplemento No. 4, p. 15.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución Federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio.... No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación “el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9, 12, párrafo 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.³²

³² Tesis de Jurisprudencia J.15/2001 del TEPJF. Publicada en el Suplemento No. 5, de la revista *Justicia Electoral*, pp. 19-20.

EL REGRESO DE LA JUSTICIA DE AMPARO AL CONOCIMIENTO DE LA MATERIA ELECTORAL

JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN*

Al Sr. Ministro Jesús Gudiño Pelayo con respeto, afecto y reconocimiento, por su disposición permanente a debatir estos temas dentro y fuera de la Corte.

SUMARIO: I. Presentación del tema; II. A modo de marco de referencia: 1. Sobre el regreso; 2. Sobre los problemas de aplicación: A) Breve examen de la acción 1/95; B) Los problemas de la nueva reforma; III. Examen de los enunciados constitucionales: 1. Posiciones y facultades que se comparten; 2. Régimen de competencias: A) Planteamiento general; B) La competencia del Tribunal Electoral; C) Examen del artículo 105, I; D) Examen del artículo 105, II; IV. Hacia la reforma.

I. PRESENTACIÓN DEL TEMA

Este trabajo tiene por objeto poner a la atenta consideración del lector algunas reflexiones sobre el regreso de la justicia de amparo (jueces, tribunales y la misma Suprema Corte de Justicia) al conocimiento de la materia electoral, así como sobre algunos de los problemas y de los debates que han motivado las diversas resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad con el ánimo de provocar un mejor examen de los enunciados constitucionales.

Primero, trataremos de entender los mandatos constitucionales que permiten este regreso; para, en un segundo momento, examinar la for-

* Ex Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

ma en que se opera, o se va operando, dicho regreso. En nuestra opinión, los mandatos no han sido bien entendidos y, consecuentemente, tampoco se han aplicado a los supuestos reales de manera conveniente. Por ejemplo, no se comprende cómo es que se aceptaron 11 demandas de amparo, interpuestas realmente en contra de actos emitidos en cumplimiento de una resolución del Tribunal Electoral; tampoco se entiende que la Suprema Corte de Justicia haya puesto en entredicho la competencia propia, reconocida al mencionado Tribunal Electoral.

Nos encontramos, pues, ante problemas muy serios. Y son estos problemas los que motivan nuestra curiosidad por el tema y nuestra preocupación. El hecho mismo, es decir, el regreso, no debe sino recibirse con parabienes, frente, por ejemplo, a la prohibición que todavía contempla la Ley de Amparo en su artículo 73; y también frente a la ausencia, casi total, de intervención en la materia electoral por parte de la misma Suprema Corte de Justicia hasta antes de la reforma de agosto de 1996.

Para seguir un cierto orden, primero, como una especie de marco de referencia, vamos a recordar, muy brevemente, cómo es que regresa la justicia federal al conocimiento de la materia electoral; en segundo lugar, también como marco de referencia, vamos a plantear algunos de los problemas que se han presentado; y, después, pasaremos al examen de los enunciados constitucionales. Al final de estas breves páginas recogeremos algunas conclusiones.

II. A MODO DE MARCO DE REFERENCIA

1. Sobre el regreso

Pese a que desde las primeras convocatorias para reunir Cortes, que se expidieron para lo que era la Nueva España, ya se dibujaba bien la forma en que debían resolverse los diversos problemas que pudieran presentarse en este nuevo campo de lo electoral,¹ se pri-

¹ Véase a Martínez Veloz, Juan: *Estudios sobre Derecho Electoral y Derechos Humanos*, Editora Laguna, S.A. de C.V. México, 2001, p. 24; Barragán Ramírez, Viviana: *Algunos documentos y algunas reflexiones para el mejor conocimiento del sistema de medios de impugnación en esa materia electoral*, tesis de grado de licenciatura, Universidad de Guadalajara. Julio del año 2000, México. p. 29 y siguientes; Sevilla Andrés, Diego: *Historia Política de España 1810-1967*. Editora Nacional, Madrid, 1967, p. 20 y siguientes. Y, entre otros, véase a Patiño Camarena, Javier: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, 1999.

vilegió la intervención del propio órgano legislativo, quien fue a lo largo de la historia de nuestro país quien se ocupó de dar solución a los conflictos electorales, a través del mecanismo conocido como la calificación de las elecciones, que duró hasta la llegada de la reforma política de 1977.²

Esta reforma configura un extraño recurso de reclamación ante la Suprema Corte, con efectos meramente de recomendación;³ permite la creación de los tribunales electorales de carácter administrativo, adscritos a la Secretaría de Gobernación.⁴

Después, en el mes de diciembre de 1994, sobrevino otra importante reforma, la cual afectó primordialmente la composición y la competencia que tradicionalmente se había encomendado a nuestra Suprema Corte de Justicia,⁵ de manera que ahora se le prohíbe

² Barragán Ramírez, Viviana, en su tesis, reseñada en la nota anterior, no sólo trae un repaso de los diversos sistemas de medios, sino que también incorpora las diferentes leyes históricas que los regularon desde el año 1808 a la reforma del 26 de agosto de 1996. Sobre la aplicación del Recurso de Reclamación, véase Elías Musí, Edmundo y a Navarro Vega, Ignacio: "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: antecedentes, estructura y competencia", en *Estudio Teórico Práctico del Sistema de medios de impugnación en materia electoral*, publicación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 7.

³ "Durante diez años, sólo recibió un máximo de once recursos de reclamación", comentan Elías Musí y Navarro Vega, en su obra citada en la nota 2. La reforma constitucional de referencia (decreto del 2 de diciembre de 1977, publicado el día 6 del mismo mes en el *Diario Oficial de la Federación*) solamente le otorgó a la Corte la facultad de "emitir una opinión". Véase Patiño Camarena, Javier: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, 1999, el capítulo VII, sobre calificación de las elecciones, p. 529 y siguientes.

⁴ Véase, Elías Musí, Edmundo y Navarro Vega, Ignacio, en su obra ya citada, p. 7 y siguientes. Igualmente véase a De la Peza, José Luis: "Notas sobre la Justicia Electoral en México", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, T. III, p. 827. Ver además a Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, ya citado, capítulo VIII, p. 553 y siguientes. Martínez Porcayo, Fernando Ojesto: "Evolución de la justicia electoral en México", en *Sistema de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, 2001, p. 289-311. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, 2002, p. 232 y siguientes. Galván Rivera, Flavio: "Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales", en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional Electoral, t. III, México 1999, p. 1079-1100.

⁵ Recomendamos, por un lado, la lectura del texto de la iniciativa de reforma, así como el debate de que fue objeto, en *Derechos del pueblo mexicano, a través de sus constituciones: reformas constitucionales durante la LVI Legislatura, 1994-1997*, Volumen I, tomo 13, p. 165 y siguientes, de la edición de 1997. Y, por otro lado, recomendamos examinar la acción de inconstitucionalidad 1/95 Fauzi y Hamdam y otros, que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, marzo de 1996, p. 85 y siguientes.

expresamente el conocimiento en materia electoral, hasta que, en agosto de 1996, se produjo una nueva reforma, por la cual, el Tribunal Electoral pasa a formar parte, de manera formal, del Poder Judicial de la Federación y, entre otras cosas, se le reconoce a la Suprema Corte, por vía de excepción a la regla, el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral,⁶ además de la tradicional facultad de investigación recogida en el artículo 97 constitucional.⁷

La reforma de diciembre del año 1994 introduce un gran cambio, un cambio de época, en la historia de la judicatura federal, en palabras del Ministro Jesús Gudiño Pelayo:⁸ se regulan, como parte de su competencia, las llamadas controversias constitucionales, gracias a las cuales, se configura a la Corte como un verdadero árbitro político entre los poderes del Estado, en opinión del mismo señor Ministro.⁹ Además, se incorporan a su conocimiento las llamadas acciones de inconstitucionalidad, con la sola excepción de aquellas acciones que versaran sobre materia electoral, que le fueron expresamente prohibidas.

Desde otro punto de vista, esta reforma configuró una Suprema Corte muy debilitada, no solamente en cuanto a su capacidad de trabajo, sino también en cuanto a su posición jerárquica. Es manifiesto que una Corte, como era la anterior, compuesta de 25 ministros tenía más del doble de capacidad de trabajo que una Corte

⁶ Queremos resaltar la ausencia fundamental de conocimiento de la Suprema Corte de la materia electoral por más de un siglo. Antes de 1994 no había prohibición alguna para dicha Corte, sí la había para los jueces de amparo (art. 73 de la vigente ley de amparo). Pero, pese a no tener la prohibición, prácticamente nunca se ocupó de los asuntos electorales. Más aún, la reforma de diciembre de 1994 le prohíbe expresamente a la Corte conocer de esta materia, sin duda se trata de una prohibición inapropiada, pero clara respecto a que la voluntad del poder revisor (o poder presidencial) seguía siendo la de mantener a la Corte fuera de lo electoral. Después, en la reforma de 1996 solamente por vía de una excepción se le reconocen facultades para conocer de ciertas acciones de inconstitucionalidad. Es decir, la regla general es que la Corte no tenga facultades en lo electoral.

⁷ Esta facultad permite a la Corte llevar a cabo investigaciones sobre violaciones graves al sistema del sufragio. Se trata de una facultad que hoy se entiende poco y se atiende peor (recuérdese la investigación sobre el asunto de Aguas Blancas, Estado de Guerrero). Antes esa facultad tenía sentido, porque, formando parte de la Corte, estaba el fiscal general, que era el encargado de llevar a cabo la investigación, etcétera.

⁸ Véase su ensayo "La improcedencia, el sobreseimiento en la controversia constitucional", en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 10, No. 2, julio-diciembre de 2001, p. 152.

⁹ Véase en la misma obra citada.

compuesta de tan solo 11 ministros, el mismo número con que inició en 1824. Y esta capacidad de trabajo se manifestará en el menor número de Salas que podrá formar, así como en el menor número de expedientes que podrán ser desahogados, o en el menor número de cuestiones, de la máxima importancia, que dejarán de ser atendidas por dicha Corte.

Y respecto de la prohibición de conocimiento en materia electoral, cabe recordar que, para ese entonces, todavía estaba operando el Tribunal Electoral, de carácter administrativo y que, en todo caso, nunca se pensó en autorizar la intervención de dicha Corte en lo electoral: impera la idea, comenta Jesús Gudiño Pelayo, de que en México las leyes y actos electorales quedaban fuera de todo control constitucional.¹⁰

Por su parte, la reforma de agosto de 1996 trajo consigo grandes novedades en la materia que nos ocupa, la electoral. Desde luego, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, para formar una misma cosa esencial con él; a este Tribunal se le reconoce como la máxima autoridad en la materia electoral y órgano especializado, con una importante excepción, la cual tiene que ver con el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, encomendadas a la Suprema Corte.

Es cierto que esta reforma deja sin efecto la prohibición consagrada por la reforma de diciembre del año 1994. Pero también es cierto que, por primera vez en su historia, dicha Suprema Corte pasa a compartir su posición jerárquica de máxima autoridad competente en el país, pues, tratándose de la materia electoral, no es la Corte, sino el Tribunal Electoral, la máxima autoridad, el que emitirá resoluciones firmes y definitivas, absolutamente inatacables.

2. Sobre los problemas de aplicación

Durante la vigencia, muy breve, de la reforma de diciembre de 1994, se presentó a la consideración de la Suprema Corte de Justicia un caso verdaderamente interesante, que fue resuelto como una

¹⁰ Véase en la misma obra citada.

acción de inconstitucionalidad, no procedente, por tratarse de materia electoral. Nos referimos a la acción 1/95 Fauzi Hamdam Amad y otros. En cambio, durante la vigencia de la reforma de agosto de 1966, el número de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, que se han presentado, es mucho más elevado: 10 acciones de 1996; otras 10 en 1997; 12 en 1998; 17 en 1999; 41 en 2000; 40 en 2001.

La demanda de acción de inconstitucionalidad 1/95, bajo la vigencia de la reforma de 1994, induce a generar un falso debate acerca de lo que debía entenderse por materia electoral, para poder determinar si se estaba o no ante una materia excluida de la competencia de dicha Corte. Las muchas demandas de acciones de inconstitucionalidad, interpuestas con posterioridad a agosto de 1996, igualmente llevan al planteamiento de diversos y graves problemas, no sólo de índole jurisdiccional, sino aun de tipo político.

A) Breve examen de la acción 1/95

Para el estudio de esta acción, hemos tomado la información incorporada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996 página 85 y siguientes.

Se trata de una demanda interpuesta por la minoría de diputados de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quienes se quejaron ante la Corte de violaciones constitucionales en perjuicio de ciertos y precisos derechos, reconocidos a favor de los partidos políticos, así como de otra clase de derechos de participación en el proceso de elección de los Consejos Ciudadanos. Se combatía, por tanto, una Ley de participación ciudadana, misma que fue aprobada de manera muy correcta por la mayoría de diputados de la misma Asamblea. Insistimos, pues, en que se combate la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones de dicha ley, pero no se combaten las formalidades que se siguieron en su particular proceso de aprobación.

Los quejosos, sabedores de que la Corte no podía conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, plantearon su demanda, alegando y justificando el carácter de no electoral, que tenían sus reclamaciones. A la hora de resolver, la Corte se dividió, de manera que seis de sus ministros votaron desechando la demanda contra los cinco restantes. Precisamente por esta

duda, que es ilustrada por una votación tan dividida, es que se plantea y se entra al examen particular de lo que debía entenderse por materia electoral en boca del autor de la reforma de 1994.

Este debate, aunque falso, resulta muy ilustrativo. Desde luego, se empieza con un alegato falso desde la demanda. Los quejosos, en efecto, acuden a la Suprema Corte asegurando que merecen la protección en virtud de que la materia controvertida no tenía carácter electoral. Claro está, los quejosos, sobre todo en este país en donde tanto se abusó de la suplencia de la queja y nunca se sanciona a quienes demandan con notoria irresponsabilidad, tenacidad y aun con cinismo, pueden alegar hasta lo más inverosímil.

Los referidos quejosos manifiestan que los artículos 60 al 68 y el artículo 71 de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal:

“excluyen a los partidos políticos con registro nacional y, consecuentemente, se les priva el derecho constitucional que les confieren los artículos 41 y 122, fracción I, inciso e) de nuestra Ley Suprema, de participar en la integración de los consejos ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos.”

Como los quejosos saben sobradamente que la Constitución prohíbe el conocimiento por parte de la Suprema Corte de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, vuelven a garantizar que:

“...tal exclusión de ninguna manera abarca el derecho constitucional que los partidos políticos tienen de postular candidatos, ya que tal derecho rebasa, en sí mismo, la materia electoral propiamente dicha.”

Con fecha 4 de julio de 1995, el presidente de la Corte, señor Ministro Aguinaco Alemán, ordenó la formación y registro de la demanda planteada y que se le turnara al señor Ministro Juventino V. Castro y Castro, a quien por turno le tocó actuar como instructor en el procedimiento.

Para el día 10 de julio, es decir, apenas 6 días después, el ministro Juventino V. Castro y Castro presentó a la consideración de sus colegas un punto de acuerdo, en el cual se proponía que fuera desechada la demanda, “por notoriamente improcedente”.

Contra este punto de acuerdo, los quejosos interpusieron el recurso de reclamación, el cual fue admitido el día primero de

agosto del mismo año 1995, por resolución dictada por el Ministro Presidente corriéndole traslado del expediente al Ministro Juan Díaz Romero para que formulara el proyecto respectivo.

Para el día 4 de septiembre el Pleno dictó la resolución declarando procedente y fundado el recurso de reclamación. Por tanto, se devuelve el expediente al ministro instructor.

El Pleno de la Corte afirmó que los agravios expresados resultaban fundados, “al ser suplidos en su deficiencia”. Esto es, el Pleno combate la opinión del ministro instructor, que calificó la demanda de notoriamente improcedente, perfeccionando los agravios de los quejosos vertidos en su recurso de reclamación.

Los agravios de referencia, según los redacta el Pleno, eran los siguientes:

La parte recurrente en sus agravios manifiesta que la acción deducida es procedente porque el derecho subjetivo público de los partidos políticos de postular candidatos para la elección de consejeros ciudadanos, no es materia propiamente electoral que corresponda resolver a los órganos competentes previstos en la Constitución y en la ley reglamentaria correspondiente, sino que se trata de un derecho previo al proceso y materia electoral.

Surge pues la necesidad de establecer si el derecho a postular candidatos forma o no parte de la materia electoral y para ello, es indispensable investigar si el concepto de materia electoral, ha sido constitucional, legal o doctrinalmente determinado.

A este respecto, se observa que ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia.

Efectivamente, el concepto de materia electoral surgió a raíz de la reforma al artículo 105 constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, tal precepto no establece la definición o concepto que se busca.

El Pleno según vemos, busca esclarecer cuál sea el concepto de materia electoral en el texto y en el contexto de la reforma de diciembre de 1994: en opinión del Pleno ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia. Incluso, insiste:

Tampoco en los actos que precedieron a la reforma constitucional de que se trata, se encuentra el concepto o definición pretendido, como se verá de las transcripciones que en seguida se realizan de las partes conducentes de las exposiciones de motivos de las aludidas reformas constitucionales, y

de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Carta Magna, que respectivamente dicen:

Entre razonamientos, se incluyen a las controversias constitucionales, previstas en el mismo artículo 105, fracción primera, diciendo, a modo de conclusión, que con estas reformas “todos los niveles de gobierno serán beneficiados”. Y, por lo que mira al fondo, el Pleno llegó a la conclusión de no poder desechar la demanda, de aceptarla, por tanto, para poder entrar al examen del fondo en ella planteado.

En consecuencia, se declara competente el Pleno, se solicitan los informes correspondientes a las llamadas autoridades responsables para integrar formalmente el expediente y resolverlo. Estas autoridades eran la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Presidencia de la República y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Como parecería obvio, o natural, las autoridades responsables de la Asamblea y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, insistieron en que el objeto de la demanda tenía carácter electoral. Se menciona uno a uno los puntos controvertidos, para concluir en que todos son de naturaleza electoral.

Por ejemplo, en el informe del Jefe del Departamento del Distrito Federal, afirma que el señor Ministro Juventino V. Castro correctamente había desechado la demanda:

...en virtud de que los preceptos impugnados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, constituyen, por su naturaleza y propiamente hablando, materia electoral y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II de La Constitución, ese máximo Tribunal no tiene facultades para emitir juicio en esa materia.

El informe rendido por la Presidencia de la República pedía a la Corte que declarara infundados los conceptos de invalidez invocados por la parte actora, no porque se tratara de materia electoral (en cuya cuestión no entra) sino porque era falso que la ley combatida limitara o violara derecho alguno de los partidos políticos, ya que regulaba un fenómeno ciudadano. Es decir, regulaba la participación ciudadana y vecinal, algo diferente a la participación propia de los partidos políticos.

Entre estos informes, se recibió también el pedimento del Procurador General de la República, quien apoyó la procedencia de las pretensiones de los quejosos, considerando inconstitucionales los preceptos combatidos y afirmando que la materia objeto de la demanda no tenía carácter electoral.

El Pleno, para efectos de la votación, se dividió: 6 Ministros declararon como improcedente la demanda por considerar que la materia involucrada tenía positivamente el carácter de electoral.

La interpretación estricta (no restrictiva) del artículo 105 constitucional, lleva a la convicción de que lo que quiso establecer el Poder Reformador fue la no intervención de la Suprema Corte en aquellos aspectos que pudieran afectar la materia electoral, y esa intervención afectatoria se vería claramente reflejada en el caso a estudio de estimarse procedente la acción de inconstitucionalidad planteada.

En las relatadas consideraciones, es de concluirse que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II constitucional; 19, fracción II y 65, de su Ley Reglamentaria, ya que de tales dispositivos se desprende que, por mandato constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de ésta se pretenden impugnar (como en el caso) normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos planteada resulta improcedente y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente.

Votaron por la improcedencia Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silvia Meza y Aguinaco Alemán; votaron por la procedencia Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo.

Además del importante debate acerca del concepto y la extensión de lo electoral en México para los efectos de la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, bajo la vigencia de la reforma de 1994, se dijo también en este expediente que la diferencia esencial entre los juicios de amparo y las acciones de inconstitucionalidad, tenía que ver con la producción de agravios, necesarios para promover los juicios de amparo, frente a la presencia de una simple violación objetiva del texto constitucional, requerido para promover las acciones de inconstitucionalidad.

El planteamiento desarrollado en la acción 1/95 levantó cierta polémica, que aún perdura, en el campo académico más que nada. Así aparecieron varios artículos en diversas revistas de divulgación especializadas, como el publicado en la revista *Lex*, 3ª época, año 1, noviembre de 1995, número 5, p. 5 y siguientes, del señor

Ministro Góngora Pimentel; o como otro publicado en la misma revista por Ramón Cossío Díaz y Luis Manuel Ruiz de Acha.

De esta manera frente a los argumentos formales, invocados para determinar si el objeto de la demanda de acción de inconstitucionalidad era o no electoral, se adujeron algunos otros argumentos para avalar, en todo caso, la conveniencia de plantearse dicha problemática. Son tres los argumentos mencionados, mismos que el Ministro Góngora Pimentel ponderó y los trajo a cuento. Dice:

Consecuentemente, deben precisarse los límites jurídicos de la materia electoral, porque solamente ésta, por disposición del referido artículo 105, fracción II, constitucional, debe quedar fuera del objeto de la acción de inconstitucionalidad, pues la regla general es que en un Estado de Derecho, como es el nuestro, todas las decisiones de los órganos de poder público deben estar sujetas al examen judicial, entendiéndose estas palabras no en cualquier sentido impreciso o retórico, sino precisamente como justicia judicial plenaria.

Nada más cierto. Parecería que se insinúa un reproche contra el autor de la prohibición. Nunca un Supremo Poder Judicial debe tener prohibición alguna, o nunca debiera aceptarse el establecimiento de prohibiciones al más alto Tribunal de un país, porque la regla es que en un Estado de Derecho, como es el nuestro, todas las decisiones de los órganos del poder deben estar sujetas al examen judicial.

El segundo argumento tenía que ver con los juicios de amparo. Mejor dicho, con la prohibición formal para los jueces de amparo de aceptar demandas en contra de actos y resoluciones de autoridades electorales. El mismo señor Ministro Góngora Pimentel lo comentó de la manera siguiente:

“La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte, para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío de la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de protección a través del juicio de amparo.”

Todavía se comenta un tercer argumento, más elevado y difícil de definir, pero claramente se aprecia por dónde se desea conducir a la nueva Corte. He aquí las palabras del señor Ministro:

“... ¿Por qué no permitir, entonces, que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí?”

Ha pesado por muchos años la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la nación y sus propósitos.”¹¹

Estos argumentos son muy importantes, más que los razonamientos explicativos de lo que sí era o no era materia electoral. Como quiera que sea, pronto sobrevino una nueva reforma, la del 26 de agosto de 1996. Esta reforma, entre otras cosas, levantó la prohibición para que la Suprema Corte conociera de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y llevó al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Pues bien, la aplicación de dicha reforma ha planteado hasta la fecha graves problemas, según pasamos a examinar a continuación:

B) Los problemas de la nueva reforma

Desde agosto de 1996 hasta diciembre del año 2002 se han atendido un poco más de 100 acciones de inconstitucionalidad, incluidas las aceptadas en materia electoral. Tenemos, pues, como apuntara José Ramón Cossío desde 1999¹² una masa crítica de sentencias, doctrina, tesis como para ocuparnos intensamente en su estudio, siguiendo la pauta de un buen número de autores que están trabajando el tema.¹³

¹¹ El señor Ministro Góngora Pimentel, en su comentario publicado en la revista *Lex*, de noviembre de 1995, para esclarecer lo que debe entenderse por materia electoral, afirma que “debe precisarse que ‘materia’, es la sustancia con la cual está hecha una cosa y en sentido figurado, es tema o punto de que se trata; mientras que ‘electoral’, es un adjetivo que califica al sujeto o a la acción de elegir” (p. 6). Por aquí discurren sus razonamientos:

“Por ello la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección mediante el voto de los ciudadanos, de los que amparan un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, que corresponde a los partidos políticos, ya que este derecho es previo...”

¹² Véase el texto de su conferencia “Problemas de la justicia constitucional electoral”, en *Sistemas de justicia electoral: evolución y perspectivas*, México, 2001, p. 396.

¹³ Véase Ortiz Mayagoitia, Guillermo. “Control de la constitucionalidad de las leyes en México”, en *Sistemas de justicia electoral: evolución y perspectivas*, ya citado, pp. 313-348. En el mismo libro encontramos:

- Ojeto Martínez Porcayo, J. Fernando. “Evolución de la justicia electoral en México”, pp. 289-311.

- Castillo González, Leonel. “Control de la constitucionalidad y legalidad de actas y resoluciones electorales”, pp. 351-393.

Como ya lo señalamos, también se han presentado graves problemas que ameritan esfuerzos para superarlos.

Desde la etapa anterior, vigente la reforma de diciembre de 1994, el señor Ministro Góngora Pimentel habla de una Corte que quiere ser algo más que un poder para dirimir los negocios de los particulares; decía que debía participar de las inquietudes de la República; un poder para la nación y sus propósitos.

No sabemos si estas preocupaciones del presidente en turno de la Corte, o bien otras parecidas han llevado a dicha Corte a una franca confrontación con el Tribunal Electoral, si es que podía o puede darse esa confrontación, supuesta la desproporción de una y otra institución. El caso es que, por un lado, la Suprema Corte asumió de hecho ciertos posicionamientos políticos y, por otro lado, procedió, en nuestra opinión, injusta e innecesariamente, a formularle reproches y descalificaciones al propio Tribunal.

Los posicionamientos tienen que ver con el empleo de ciertos enunciados categóricos que, de tan categóricos, parecen hasta violentos y arbitrarios.

En efecto, la Suprema Corte ha reiterado una y otra vez que es el único intérprete legítimo de la Constitución; que es la única vigilante de la constitucionalidad.

Para ilustrar nada más estos extremos, pasamos a copiar algunas expresiones usadas en su resolución del 23 de mayo del año 2002, con motivo de una petición de contradicción de tesis (la 2/2000 PL) entre una sustentada por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 6/98 y otra de la Sala Central del Tribunal Electoral SUP-JRC-209/99.

En dicha resolución en la página 125 de su copia certificada se afirma que el control abstracto de la constitucionalidad es de competencia exclusiva de la Suprema Corte:

...ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal.

En página anterior, en la 117, había dicho:

Destaca de lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral.

Se repiten las expresiones. Se insiste en la misma idea. Y toda esta insistencia se mezcla con los reproches al Tribunal. El más grave de estos reproches se enuncia como un segundo punto del acuerdo que transcribimos:

SEGUNDO. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, aún a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.

En otro pasaje se dice:

De lo anterior se advierte sin lugar a duda que el Tribunal actuó más allá de las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas, invadiendo por consecuencia el ámbito competencial de este Tribunal Constitucional. (p. 136) ... El Tribunal está constreñido en lo sucesivo a acatar ese criterio por serle obligatorio (p. 133).

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo de un examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es competencia exclusiva de esta Suprema Corte...

Los posicionamientos van unidos a los reproches. No era necesario unirlos. Tampoco había necesidad de formular los reproches. El Tribunal, así como cualquiera otra autoridad, o poder público, comprendería que se estaba frente al más alto Tribunal del país y ante la necesidad de acatar sus fallos, que ciertamente son últimos y definitivos. Solamente quedan, cuando ya no existen los recursos, el juicio de responsabilidad, posible siempre aun en contra de la propia Corte. Pero en el caso de referencia, a la Corte sólo le faltó la consignación:

En este orden de ideas es indudable que el Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral de referencia incurrió en dos errores: el primero, al haberse apartado de lo que es de su competencia y resolver fuera de ella, y el segundo, al establecer una interpretación diversa a la contenida en las Tesis de Jurisprudencia en las que ya se había determinado la interpretación y alcance de los artículos 54 y 116, fracción IV, constitucionales; en consecuencia dicho Tribunal Electoral, por una parte incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de

este Tribunal que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional, proceder que en tal virtud afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver estos medios de control constitucional.¹⁴

Así es. Los posicionamientos van unidos a los reproches y consecuentemente tienen que ver con la forma en que se interpreta la Constitución y en que se hace uso de todas y cada una de las facultades asignadas a dicha Corte. Digamos lo mismo con otras palabras. La Corte debe aceptar los alcances de la nueva reforma. Al menos, dicha Corte debe aceptar que la academia y, por ello, también el Tribunal Electoral, puedan haber visto en la reforma cosas que la Corte no parece querer compartir.

Parecerá entonces que la Suprema Corte razona y decide desde los posicionamientos mencionados, para colocarse conscientemente en la posición, repetimos, de único intérprete, de única salvaguarda de la constitucionalidad, o para colocarse como único árbitro entre los poderes públicos, incluido el Tribunal Electoral, participando así de las inquietudes de la República, convirtiéndose en un poder para la nación y sus propósitos; y olvidando en el caos en que ahora está, la solución de los negocios de los particulares.

Como razona y decide desde tan elevada posición, determinará (ya determinó) qué debe entenderse por norma general, expresión empleada en el artículo 105, fracción II, interpretación básica para fundamentar los reproches al Tribunal Electoral y punto de partida para consolidar los referidos posicionamientos.

Sin embargo, y pese a todos esos pesares, si bien la Corte es la encargada oficial de leer la Constitución, ello no impide que muchos otros podamos, aun incurriendo en equivocaciones (pero no en abusos), hacer del texto fundamental otras lecturas, como lo intentaremos a continuación.

III. EXAMEN DE LOS ENUNCIADOS CONSTITUCIONALES

Desde el punto de vista doctrinal, en cuyo campo siempre ha estado claro lo que es la materia electoral, son muchos los pasajes de

¹⁴ Véase en la misma copia certificada, que venimos citando, pp. 150 y 151.

la Constitución que tienen este carácter. Desde los artículos que reconocen libertades y derechos políticos hasta los artículos que regulan la organización y funcionamiento de los partidos y las agrupaciones políticas; la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral; la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral; por supuesto que, en su momento, también entran como materia electoral las leyes electorales, decretos que las reforman, etcétera, hasta los artículos que consagran los derechos de reunión y asociación para fines políticos; los artículos que hablan de estas materias hacia el interior de cada entidad federativa; sin olvidar que el ser humano no puede entrar en el campo de la política, o en el campo de lo electoral desprovisto de todas las demás garantías personales, como la libertad de imprenta, de libre tránsito, o las garantías procesales y jurídicas y todas las demás.

De ese gran conjunto de enunciados, para los fines de este trabajo, solamente nos ocupamos de los que regulan la competencia de la Suprema Corte y la del Tribunal Electoral. Es decir, examinaremos el contenido del artículo 94 en relación con el 99 y el 105, fracción II, que permite precisar la competencia reservada a la Suprema Corte.

1. Posiciones y facultades que se comparten

Vamos a empezar con el problema de la jerarquía y de las posiciones que ocupa, o deben ocupar la Suprema Corte y el propio Tribunal Electoral; así como con el tema de las facultades que se comparten. No es exacto, ni correcto, que la Suprema Corte sea desde la reforma del 26 de agosto de 1996 el único intérprete y la única y máxima autoridad judicial de control constitucional en nuestro país.

Desde la reforma de diciembre de 1994 su servidor protestaba porque la Nueva Corte, efecto de la reforma, nacía muy debilitada.¹⁵ Y no era sólo por el menor número de sus integrantes, sino porque dejaba de ser el Supremo Tribunal que siempre había sido. Ahora se le prohibía formalmente ocuparse de la materia electoral.

Más adelante, por efecto de una nueva reforma, la de agosto de 1996, se consolidó esta pérdida de supremacía única, aislada, abs-

¹⁵ Véase en “La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia Mexicana”, en la revista *Juridica Jalisciense*, No. 3, septiembre-diciembre de 1995.

tracta, como decía la resolución del 23 de mayo de 2002, e indiscutible al decretarse la aparición de otra autoridad, al lado de la Corte, pero máxima en la materia electoral. Nació el Tribunal Electoral.

Guste o no guste, desde la reforma de agosto de 1996, el Tribunal Electoral, por mandato expreso y categórico, aparece como la máxima autoridad en la materia electoral, capaz de emitir resoluciones firmes y definitivas, no sujetas, subráyese bien, a la revisión de nadie, ni siquiera de la Corte, bajo ningún pretexto, ni siquiera el pretexto de entrar al conocimiento de una contradicción de tesis.

El Tribunal Electoral es toda una jurisdicción paralela a la que tiene la Suprema Corte de Justicia y sus tribunales y juzgados. Sólo por excepción, porque ésta es la palabra empleada, se le confieren a la Corte las facultades previstas en el artículo 105, fracción II. No es al contrario: es decir, el Tribunal Electoral y su competencia no es la excepción a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II. Esta disposición, por muy importante que sea, y desde luego lo es, significa una excepción a la regla general, que es la constituida en el artículo 99.

Desde la reforma de agosto de 1996, la Suprema Corte comparte su posición de supremacía con el Tribunal Electoral. Por esta razón, dicha Corte no tiene, ni puede tener, facultad para revisar la competencia asignada a dicho Tribunal Electoral. Por esta misma razón, precisamente porque una y otra autoridad gozan, en sus respectivos campos, de la máxima jerarquía, es que pueden darse las contradicciones de tesis, ni más ni menos que como lo expresa el párrafo quinto del artículo 99, que recuerdo:

“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”, etcétera.

Ahí está la supremacía del Tribunal Electoral, en su ámbito, frente a la supremacía de la Corte también en su ámbito. Ahí están las facultades expresas de control máximo del Tribunal, en su ámbito; y ahí está su competencia de máximo intérprete, también en su ámbito, de la Constitución.

Se trata, desde luego, de una supremacía comparable, lógica y jurídicamente, con la supremacía atribuida en su ámbito a la Corte. De otro modo, es decir, sin las premisas de igualdad absoluta de los términos, nunca se podría hablar, ni lógica ni jurídicamente,

de contradicción alguna. La contradicción, por definición, exige esa igualdad metafísica, pues de otra manera sencillamente nunca se dan las contradicciones. El dicho, o el pensar que el ámbito de competencia de la Corte es de mayor importancia que el ámbito de la competencia del Tribunal, no basta para sustentar la superioridad de aquélla sobre la del Tribunal: porque, concluimos, ambas autoridades son autoridades máximas en sus respectivos ámbitos.

Ciertamente que el obligado reconocimiento a la jerarquía máxima del Tribunal Electoral, de manera tal que nada hay por encima de su autoridad, en su campo, no resuelve todos los problemas planteados sobre la mesa del debate. Pero sí ayuda a colocar a cada quien en su lugar. Ambas autoridades gozan de facultades últimas en sus respectivos campos; ambos son legítimos vigilantes de la constitucionalidad, en sus respectivos campos; y ambos son legítimos intérpretes de la Constitución, también en sus respectivos ámbitos.

De conformidad con estos breves señalamientos, a partir de la reforma de 1996, la Suprema Corte deja de estar en la posición de tribunal supremo y único, para empezar a compartir esa supremacía con el Tribunal Electoral. Y deja de ser el único intérprete de la Constitución, para compartir dicha prerrogativa con el mismo Tribunal Electoral. En sus respectivos ámbitos de competencia, ninguno es superior al otro. Por eso es que la Corte no tiene, ni podía tener, facultad alguna para pronunciarse sobre la competencia del Tribunal Electoral, como indebidamente lo hizo en la resolución del 23 de mayo, ya citada. Por ello mismo es que está prevista expresamente la posibilidad de que se emitan tesis contradictorias al más alto nivel, siempre y cuando se trate de tesis emitidas sobre materias concurrentes.

2. Régimen de competencias

A) Planteamiento general

Hablemos del régimen jurisdiccional, encomendado, por un lado, al Tribunal Electoral y, por otro lado, a la Suprema Corte, procurando darle a las cosas su debida profundidad histórica y su entorno inmediato.

Y para empezar, recordemos que el legislador mexicano, en la etapa histórica reciente, nunca quiso entregarle el conocimiento de lo

electoral al Poder Judicial de la Federación: la vigente ley de amparo sigue prohibiendo la procedencia de las demandas en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales, tal como lo indica su artículo 73; la reforma de 1977 tampoco le quiso encomendar facultad alguna a dicho Poder, con la excepción, más bien vergonzosa, de encomendarle a la Suprema Corte un recurso de reclamación, pero con efectos de una mera recomendación. El legislador prefirió echar a andar los tribunales electorales de carácter administrativo, pues todavía en la reforma de diciembre de 1994, de manera expresa, le prohibió el conocimiento en este campo. No será sino hasta la reforma de 1996, cuando se le reconozcan las facultades que ahora tiene.

Como dato histórico también, conviene mucho recordar que en la exposición de motivos de este documento, lo primero que se hace es ponderar las ventajas que había traído el hecho de mantener al Poder Judicial de la Federación alejado del conocimiento de la materia electoral, por un lado, y, por otro lado, ponderar también los buenos resultados obtenidos por el hecho de haberles encomendado este conocimiento a unos tribunales diferentes, de carácter administrativo, como eran los tribunales electorales de esa etapa inmediatamente anterior. He aquí un párrafo que expone ambas ventajas juntas:

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada. Se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

Conocemos muy bien cuál era esa tradición del Poder Judicial de la Federación. La que se materializa en la reforma de 1994, la de prohibirle entrar en conocimiento de la materia electoral. También conocemos la experiencia de los tribunales electorales de carácter administrativo. Desde luego que ahora se levantará aquella prohibición, por eso continuaba diciendo esta Iniciativa:

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Estamos tomando estas citas de las transcripciones que hace la propia resolución del 23 de mayo del año 2002. Y lo hacemos con toda intención, para recordar que no se deben descontextualizar los conceptos. *La Corte, sigue diciendo la Iniciativa, conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse del texto vigente de la fracción II del artículo 105, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.*

Un poco más adelante leemos:

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Así mismo, conocerá del recuso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Y a continuación, añade:

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El nuevo régimen constitucional, en materia de jurisdicción electoral, como vemos, se elabora a partir de la tradición imperante. Es decir, mediante la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Solamente por excepción, tal como se dice expresamente en el artículo 99, y muy a pesar de la prohibición anterior, se le reconocen facultades a la Suprema Corte. Por ello es que, según la regla, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia, órgano especializado y sus resoluciones, en todos los casos, serán firmes y definitivas, nunca sujetas a la Suprema Corte, la cual sólo conoce por vía de una excepción.

B) La competencia del Tribunal Electoral

El regreso de la justicia federal al conocimiento de los conflictos de intereses, que pudieran presentarse en materia electoral, se materializa

za a través de la reforma constitucional de 1994 y se consuma con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación mediante la reforma constitucional del 26 de agosto de 1996 y el juego importantísimo de las acciones de inconstitucionalidad.

Hasta entonces, los tribunales electorales se encontraban en el área del Poder Ejecutivo, sin duda, inapropiadamente. Por la reforma mencionada se crea dentro del Poder Judicial de la Federación una jurisdicción especializada, compuesta por una Sala Superior y cinco Salas regionales, todas ellas agrupadas bajo el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior se integra con 7 magistrados y las Salas regionales nada más con tres. Este Tribunal viene regulado en el artículo 94 en relación con el 99 de la Constitución.

a) Aspectos generales

El artículo 94 de manera expresa y de manera directa nos explica la forma en que se integra el Poder Judicial de la Federación. Dice en la parte conducente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Se resalta con singular fuerza la idea de la unidad de jurisdicción. Estamos ante un único poder, no obstante su compleja organización. El Tribunal Electoral, guste o no, forma parte de ese único Poder Judicial de la Federación. En México existen muchas jurisdicciones. Es un acierto caminar hacia la total consolidación de la unidad de jurisdicción.

Después, el artículo 99, con igual claridad y precisión, dice lo siguiente:

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.

Volvamos a leer dicho enunciado. No lo malinterpretemos, porque los términos en que está redactado no requieren distinguos ni de interpretación. Es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de entre todas las demás autoridades que integran el Poder Judicial, con una sola excepción, la regulada en el artículo 105,

fracción II. Y es, por ello, un órgano especializado del mismo único Poder Judicial de la Federación.

La Suprema Corte no es la máxima autoridad en materia electoral, cualquiera que sea el significado de lo electoral (léase la tesis del señor Ministro Góngora; o la tesis de Ramón Cossío; o los significados diversos que se glosan en muchas resoluciones tanto de la Suprema Corte cuanto del Tribunal Electoral). Insistimos, la Suprema Corte no es la máxima autoridad, ni la única en materia electoral. Sí es, por vía de la excepción, la única instancia que conoce de las acciones de inconstitucionalidad, que es la materia regulada en la fracción II del artículo 105 y la instancia que determina cuál de las tesis en contradicción prevalecerá entre las dictadas por dicha Corte y las emanadas por las Salas del Tribunal.

Por tanto, ninguna otra autoridad, es decir, ningún otro juez o tribunal del mismo Poder Judicial de la Federación tienen facultad alguna de conocimiento, ni siquiera indirectamente, de la materia electoral. Absolutamente ninguna autoridad, pues de otro modo el Tribunal Electoral ya no sería el único órgano especializado (habría muchos más) ni sería tampoco la máxima autoridad (habría muchas más). Es decir, en vez de una, habría que admitir muchas más excepciones a la única excepción permitida en el enunciado del artículo 99, que ya conocemos. No es aceptable hacer, de la excepción, la regla general.

Ahora bien, desde otro punto de vista, toca al Tribunal Electoral determinar, en cuanto autoridad máxima y órgano especializado, lo que deba entenderse por lo electoral, respetando el contenido preciso de la excepción prevista en el artículo 105, fracción II y procurar no emitir tesis contradictorias con respecto a las sustentadas por la Suprema Corte en sus resoluciones sobre las mencionadas acciones de inconstitucionalidad y, tal vez, en otro tipo de resoluciones en materias no electorales, como por ejemplo, cuando se hable de conceptos abstractos como el de vecindad, el de audiencia, el de garantías y muchísimos otros semejantes o parecidos.

Avanzando más en nuestro examen, debemos reconocer que, en cuanto autoridad máxima y única (sin olvidar nunca la excepción) la competencia del Tribunal Electoral no está sujeta ni a interpretaciones *extra se*, como diría Francisco de Vitoria, ni muchísimo menos está sujeta a la consideración de alguna otra autoridad (léase Suprema Corte) porque entonces, volvería a precisar Vitoria, ya no sería

ni la máxima ni la única, repetimos con la sola excepción prevista en el artículo 105, fracción II.

La Suprema Corte de Justicia no tiene facultad alguna para pronunciarse acerca de las facultades encomendadas al Tribunal Electoral. A dicha Corte le es aplicable lo previsto en el artículo 124 de la Constitución, cuando dice que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Es decir, los funcionarios federales solamente pueden ejercer facultades expresas. En conclusión, la competencia del Tribunal Electoral, no puede ser nunca objeto de revisión por la Suprema Corte de Justicia, ni siquiera con motivo del sometimiento a dicha Corte de alguna contradicción de tesis, porque, como veremos, la propia Constitución en su artículo 99 precisa para qué efectos la Corte conocerá de esta clase de asuntos: para que “decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer”, sin afectar siquiera los asuntos ya resueltos.

b) Examen del artículo 99

Todo marchaba bien hasta que apareció la tesis de la resolución del Pleno de la Suprema Corte del 23 de mayo de 2002, que ya conoce el lector en buena medida.

El Tribunal vino ejerciendo sus facultades constitucionales sin sobresalto alguno. Conocíamos bien la forma en que la Corte venía ejerciendo las suyas. Conocíamos los pormenores de unas y otras resoluciones y los diferentes conflictos que las mismas iban provocando. Recordemos los conflictos que se presentaron en los casos Yucatán y Tabasco, por mencionar los más sonados. Recordemos la polémica, aún subsistente levantada a propósito de la acción de inconstitucionalidad 1/95 y las conceptualizaciones, primero sobre lo que debía entenderse por **materia electoral** y, después, sobre el significado y alcance de la expresión **norma general** frente a las palabras **actos y resoluciones**.

Todo iba bien hasta que se pronunciaron las sagradas descalificaciones del Tribunal Electoral en la resolución mencionada del 23 de mayo de 2002. Todo iba bien y, de pronto, todo se conmovió y toda, o casi toda la competencia del Tribunal Electoral se puso en tela de juicio: ¿qué facultades puede ahora ejercer el Tribunal Elec-

toral? No es fácil precisarlo. A lo mejor, entre bromas y veras, habrá que preguntárselo a la Corte. En todo caso, habrá que releer muchas veces, como lo ha hecho su servidor, esa famosísima y extraña resolución tantas veces citada.

Así pues, ahora mismo lo que antes era claro en el artículo 99, ahora, cuando menos, está bajo cuestionamiento, porque al alcance de las palabras *actos y resoluciones*, que se mencionan como objeto material de las impugnaciones están bajo cuestionamiento, como lo indican las tremendas afirmaciones siguientes, tomadas de dicha resolución:

Es importante precisar que los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal Electoral, son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, como se advierte de la competencia a que dicho Tribunal le otorga el artículo 99 de la Constitución Federal.

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.¹⁶

Se le limitan sus facultades tomando como fundamento jurídico el significado de las palabras *actos y resoluciones*, que, cuando mucho, solamente pueden referirse a actos y resoluciones de autoridades administrativas y jurisdiccionales, sujetas a la revisión de dicho Tribunal Electoral. Y el alcance o la extensión de estos términos, en ningún caso, deberá comprender a las leyes, ni federales ni locales.

Sin embargo, la resolución del 23 de mayo de 2002 aún contiene una limitación más grave y se enuncia así:

Asimismo, del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra forma se vulneraría

¹⁶ Véase en la misma copia certificada, que venimos citando, p. 125.

el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico, conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo.

Entonces, si conforme al marco jurídico constitucional el legislador previó que los órganos legislativos no pudieran modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante éste; tampoco es posible que el Tribunal Electoral lo pueda hacer, so pretexto de determinar su aplicación, ya que para ello necesitaría realizar un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, facultad que no puede llevar a cabo por estar fuera de sus atribuciones y en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso electoral las normas que lo rigen.¹⁷

Como se aprecia, ahora se afirma que tampoco podrá conocer el Tribunal Electoral de actos y resoluciones que se emitan para dar cumplimiento y aplicación de las leyes electorales, federales y locales que se hayan dictado antes de los 90 días del inicio de un proceso electoral federal o local. Dice la resolución: “no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado”.

Intentemos entender lo que aquí se está afirmando: primero, nos recuerda que la legislación electoral no puede modificarse o reformarse en lo fundamental sino hasta 90 días antes del inicio de un proceso. Bien, entonces, ya tenemos un presupuesto, que es la ley electoral reformada antes de los 90 días; una reforma hecha por un órgano legislativo, que, por pasar los 30 días habilitados para ejercer alguna acción de inconstitucionalidad, ya es firme e inatacable.

Segundo, tenemos un acto o resolución de una autoridad administrativa, por ejemplo, que tiene que ver con la aplicación de la reforma mencionada para la administración de un proceso que ya inició; he aquí un segundo presupuesto.

Y tercero, tenemos que no es factible impugnar la inconstitucionalidad de ese tipo de leyes ante el Tribunal Electoral (primer presupuesto), con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado (segundo presupuesto), pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del propio proceso (conclusión).

¹⁷ *Ibidem*, p. 139.

Esta conclusión resulta inaceptable: primero, como ya pasaron los 30 días habilitados para ir a su impugnación por vía de la acción de inconstitucionalidad, la Corte no podrá recibir demanda alguna ni en ese, ni en ningún otro sentido; y segundo, tampoco se podrán recurrir ante el Tribunal Electoral los actos y las resoluciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, producidos en el mismo proceso en aplicación de dicho tipo de leyes. Eso es lo que incomprensiblemente se afirma en la resolución.

Para apreciar la irracionalidad de estas afirmaciones, pasemos a un ejemplo, que puede actualizarse en el proceso federal del año 2003. En efecto, se produjo una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de garantizar el porcentaje que deben respetar ante el género. La reforma es del día 24 de junio de 2002 (fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*). Se salva la previsión constitucional, porque se realiza dicha reforma 90 días antes del inicio del proceso federal para elegir diputados. Tampoco se impugnó dentro de los 30 días de su promulgación.

Después, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, cumpliendo al pie de la letra con los mandatos contenidos en esa ley reformada, emite un acuerdo (es mera hipótesis, pero puede hacerse real) anulando las candidaturas de diputados de un partido por no haber respetado el porcentaje relativo al género y deja sin candidaturas a dicho partido. ¿Qué hacer? De acuerdo al texto arriba literalmente transcrito, no podrá hacer absolutamente nada: no podrá ya ir por la vía de la acción de inconstitucionalidad; tampoco podrá impugnar el acto de la autoridad electoral, porque ese tipo de leyes no es factible impugnar ante el mencionado Tribunal. En otras palabras, el acuerdo del Consejo del Instituto Federal Electoral es plenamente legal, porque la reforma ordena literalmente cancelar dichas candidaturas. Sin embargo, resulta que, en la hipótesis, esa cancelación legal es inconstitucional, por lo cual se deberá impugnar el acto, combatiendo la inconstitucionalidad de su fundamento legal.

Hemos llegado, pues, a extremos muy serios, que ya están causando caos y verdadero malestar en el medio político electoral de nuestro país. De por sí resulta muy limitativa la definición y el alcance de las palabras *actos* y *resoluciones* en boca de la Corte; ahora

vemos que la limitación es mucho más severa tratándose de impugnar “ese tipo de leyes”, como dice la resolución, y ese tipo de actos y resoluciones que les puedan dar cumplimiento durante un proceso.

Sigamos con nuestro examen. Se afirma que no podrán combatirse “ese tipo de leyes” ante el Tribunal, que sirven de fundamento a los actos y resoluciones que emiten las autoridades para su aplicación “en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso las normas que lo rigen”. Quizá mejor hubiera sido decir que no se pueden combatir, porque se trata de leyes, que solo pueden ser impugnadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, resulta, insistimos, que ya pasó el término de su impugnación por esa vía. Es decir, no se quiso combatir. Cierto, pero lo increíble es que ya nunca se podrá combatir ese tipo de leyes y lo peor de todo es que tampoco se podrán combatir los actos y las resoluciones inconstitucionales que se emitan en su aplicación, ni durante el proceso como se afirma en la resolución, ni fuera del proceso, concluimos nosotros, porque el Tribunal Electoral carece de facultades para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley. ¿Qué facultades le quedaron en realidad al Tribunal Electoral?

a') Lectura de la fracción I

La fracción I del párrafo cuarto del artículo 99 dice que al Tribunal Electoral le corresponde resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

Esto es lo que indica la fracción al pie de la letra. A la luz de la resolución del 23 de mayo de 2002, lo expresado en dicha fracción deberá acortarse y limitarse, añadiéndole la siguiente coletilla: “siempre y cuando en las impugnaciones no se cuestione la inconstitucionalidad de una ley, en la cual el acto pueda fundarse”.

b') Lectura de la fracción II

El artículo 99, fracción II, autoriza al Tribunal Electoral para resolver las impugnaciones que se presenten sobre la elección presi-

dencial a través de su Sala Central. A dicha fracción debe ponérsele la misma adición, que le pusimos a la fracción I: “siempre y cuando las impugnaciones no se funden en una ley, cuya constitucionalidad sea igualmente cuestionada”.

c') Lectura de la fracción III

Esta tercera fracción faculta al Tribunal Electoral para conocer y resolver las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales y legales.

Como vemos, tiene una redacción muy diáfana. Ahí aparecen las dos palabras controvertidas por la Corte: actos y resoluciones. Y, por si faltaba algo, también aparece con toda claridad, lo destacamos, la causal de procedencia: que violen normas constitucionales o legales.

Hasta antes de la resolución del 23 de mayo de 2002 todo era claro y diáfano en esta fracción. Después todo se pervirtió. Por ejemplo, ¿qué debemos entender por *autoridad electoral federal*? En voz de la resolución, la respuesta es muy simple: a las autoridades del Instituto Federal Electoral, porque es la única autoridad administrativa que se ocupa del proceso federal. ¿Nada más? Veamos.

Primero, aquí no se aclara si las impugnaciones solamente se permiten, en voz de la referida resolución, durante el proceso, o si también se pueden hacer valer fuera del proceso. Sin duda alguna, y supuesto que las dos primeras fracciones abarcan los procesos federales, de diputados, senadores y la elección presidencial, la fracción en comento abarca impugnaciones distintas a las comprendidas en las dos primeras fracciones, ya se den fuera o dentro del proceso.

Segundo: si las impugnaciones se dan fuera del proceso, es evidente que, por razón de la materia electoral, la expresión actos y resoluciones podrían abarcar a otras varias autoridades, además de abarcar al Instituto Federal Electoral, como al órgano legislativo. Es decir, el órgano legislativo pudiera emitir actos (leyes o decretos) en materia electoral, fuera del proceso y que no fueran impugnados dentro de los 30 días previstos, debido, por ejemplo, a que su inconstitucionalidad no se manifestara sino hasta en tanto se emitiera el acto de aplicación: ahí están los actos legislativos relativos a la materia de información (Ley de transparencia), o de disciplina y

responsabilidad (Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos), etcétera, impugnables por tratarse de información electoral (informes de los partidos; fiscalización, registro de partidos y agrupaciones políticas y otros). Esta fracción se complementaría con lo dispuesto en las fracciones VI, VII y VIII.

d') Lectura de la fracción IV

Esta fracción de una manera omnicausal permite la impugnación de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas: que sean competentes, en efecto, para organizar y calificar comicios, así como para resolver las diversas controversias que puedan presentarse durante la celebración de tales comicios.

Parece que se trata de actos y resoluciones que se emitirán dentro de los términos o etapas de los procesos. Bien, ¿es posible encontrar actos del Poder Legislativo relativos a la organización de los procesos? Creemos que sí, como sucedió en el caso Yucatán y el de Tabasco. Y desde luego ahí están las resoluciones del órgano jurisdiccional local. Por supuesto que, si se trata de leyes que no sean impugnadas por la vía del artículo 105, fracción II, dentro del plazo, teóricamente caerían en las posibilidades de esta fracción.

e') Lectura de la fracción V

He aquí una materia de competencia única y exclusivamente del Tribunal Electoral. La impugnación de actos y resoluciones que violen los derechos políticos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, solamente puede interponerse ante el Tribunal Electoral. ¿Aquí también se incluyen bajo la palabra actos, los del poder, o los poderes legislativos, federal y locales? Sin lugar a dudas, sobre todo si, emitida la ley, ésta no fuera impugnada por la acción de inconstitucionalidad, suponiendo que la Corte pueda conocer de la materia del derecho de votar y ser votado y de la afiliación libre y pacífica del artículo 9 constitucional incorporada a una ley.

A modo de resumen de los anteriores planteamientos, vemos que las cosas parecían claras y venían trabajándose bien hasta antes de la resolución mencionada del 23 de mayo de 2002. Después de las descalificaciones, que ya conocemos, contenidas en dicha resolución, todo quedó en tinieblas.

Igualmente, dentro de esa penumbra, cabe colocar la imposibilidad de impugnar (imposibilidad jurídica absoluta) las leyes electorales inconstitucionales y sus actos de aplicación, cuando dichas leyes no hubiesen sido impugnadas dentro del término previsto en el artículo 105, fracción II. Estos supuestos son verdaderamente graves. Aquí caen, entre otros, los actos de autoridades locales que han negado el registro a los nuevos partidos políticos para procesos en puerta en varias entidades locales, fundándose en la aplicación de una ley local que impone ciertos requisitos, imposibles de satisfacer y, desde luego, contrarios a la Constitución general. Se trata de casos reales recientes, rechazados por el Tribunal Electoral con fundamento en las absurdas tesis sustentadas por la resolución de referencia. Todo esto, en suma, nos lleva a pensar que la Corte está equivocada.

C) Examen del artículo 105, I

El Tribunal Electoral está presente en el artículo 105, fracción I, que habla y regula la materia de las controversias constitucionales, muy bien estudiadas por el Ministro Juventino V. Castro y Castro.¹⁸ Este artículo trae la siguiente leyenda:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de los que se refieren a la materia electoral, se suscitan entre: etcétera.

En esta fracción se establece, como regla general, que la Suprema Corte sea la única autoridad competente en materia de controversias constitucionales, reguladas en dicha fracción I. Y a continuación, como una excepción a esa regla general, se establece la competencia del Tribunal Electoral para conocer de las controversias en materia electoral.

¹⁸ Véase su libro *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México, 1997. Véase también a Gudiño Pelayo, Jesús: *Controversia sobre controversia*. Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.

Es preciso recordarlo aquí y destacar la importancia que tienen estos conflictos. Toda controversia en materia electoral será materia reservada al Tribunal Electoral. He aquí otro campo en el que dicho Tribunal asume la posición máxima de intérprete y de árbitro único e indiscutible entre los poderes públicos, Para todos los efectos consp-titucionales precisamente. Esta competencia se entiende y se ejercerá tal y como la Corte entiende y ejerce sus facultades para conocer de la regla general igualmente conocida en esta fracción I.

D) Examen del artículo 105, II

Para concluir esta parte, toca ahora decir unas palabras acerca del artículo 105, fracción II. Y para llevar un cierto orden dentro de este brevísimo planteamiento: primero, hablaremos de la regla general y de la excepción; en segundo lugar, nos referiremos al significado de la expresión **norma general**; en tercer lugar, examinaremos un supuesto especial relativo a la procedencia, que nunca ha sido tomado en cuenta por la Corte; y, en cuarto lugar hacemos algunas referencias y comparaciones con los juicios de amparo contra leyes.

a) La regla general y sus excepciones

Ya hemos dicho algo sobre este punto. Conviene insistir otra vez. Aquí, en materia electoral, entendiendo por materia electoral al menos todo lo que se encuentra en el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, el Tribunal es la única y la máxima autoridad competente para conocer de las impugnaciones por actos y resoluciones, aun los de aplicación de leyes y, por tanto, para pronunciarse acerca de la constitucionalidad, no sólo de los actos y resoluciones involucrados, sino también de la constitucionalidad de dichas leyes fundantes. Es única y máxima autoridad, como regla general; y sus resoluciones son firmes e inatacables, también como regla general. Por ello, tanto su competencia cuanto sus resoluciones no quedan, ni pueden quedar bajo la jurisdicción de la Suprema Corte en la regla general.

Todos sabemos que existe una excepción, la cual se enuncia en el artículo 99, párrafo primero, de la Constitución. Dice este artículo:

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.

Por los pasajes que ya hemos comentado, de carácter histórico y de la iniciativa de reforma, sabemos que la regla general no era la de otorgarle competencia alguna a la Suprema Corte. Por tanto, esa competencia la recibe vía una excepción a dicha regla general. Y así deben verse las cosas.

La regla general, entonces es que el Tribunal Electoral sea la única y la máxima autoridad para interpretar el texto constitucional, así como para controlar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones, aun los que se funden en ley expresa, dentro y fuera del proceso, conociendo inclusive de la misma inconstitucionalidad de dichas leyes, motivantes de los actos y resoluciones impugnados. Esto es regla general. La excepción es eso, una excepción que vamos a seguir analizando.

b) El alcance de lo que es norma general

En diversas épocas históricas, desde luego en estos tiempos recientes en muchos expedientes de acciones de inconstitucionalidad, deducidos al tenor del artículo 105, fracción II, se ha planteado la necesidad o la conveniencia de precisar qué se entiende o qué debe entenderse por la expresión *norma general*. Todos estos planteamientos son muy interesantes, aunque no siempre tienen mucha relevancia, o no siempre han tenido mucha relevancia.

Por ejemplo, para efectos del juicio de amparo, el significado de norma general, o de actos y resoluciones carece de relevancia, toda vez que una norma general, al igual que cualquier tipo de actos o resoluciones se podrán combatir en los términos conocidos.

Por esto mismo, no es sino hasta la reforma del 26 de agosto de 1996, cuando cobra máxima relevancia la necesidad, o la conveniencia de precisar y acortar el significado que tiene, o pueda tener, la expresión *norma general*, porque este significado y este alcance, a su vez, precisará y determinará el alcance de la competencia reservada, por vía de excepción, a la Corte.

En nuestra opinión, podemos usar varias vías para precisar el significado y el alcance de la expresión *norma general*. Por ejemplo, vea-

mos dos de esas varias vías: una es la vía de tratar de explicitar lo que el propio artículo 105, fracción II, considera que es norma general; y la otra es la vía de la doctrina que ha sustentado la propia Corte.

Respecto de la primera vía, queda muy claro que *norma general* es equivalente a una ley federal, a una ley expedida por la Asamblea de Representantes y a las leyes locales. Queda claro, porque el artículo 105, fracción II, va precisando lo que es objeto de impugnación y por quién o quiénes deberá hacerse la impugnación.

Respecto de la doctrina elaborada por la Corte, cabe hacer la observación que dicha doctrina parece muy compleja y no necesariamente se ciñe el término, o los términos usados en el artículo 105, fracción II. Por ejemplo, la Corte habla de leyes y decretos como equivalentes a norma general; habla de norma general frente a norma particular; habla de norma general como equivalente a ley, impidiendo que sean impugnables los actos y las resoluciones que se emitan en aplicación de aquella; en fin, habla de las características propias que invoca la doctrina como definitorias de una norma general.

Toda esta doctrina más bien confunde, o ayuda muy poco para echar luz a las dudas planteadas. Es preferible y, desde luego, es lo jurídicamente pertinente, traducir la expresión norma general, por la palabra, o las palabras usadas en cada uno de los incisos que indican a los sujetos habilitados. Así, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso solamente podrán impugnar las leyes federales o las del Distrito Federal expedidas por el Congreso. Aquí, norma general equivale nada más a leyes federales y a lo que se entienda por leyes federales. Y así en cada inciso.

c) El supuesto de procedencia

Se ha comparado a las impugnaciones por la vía de la acción de inconstitucionalidad con los juicios de amparo contra las leyes. Y se hace la comparación para destacar sus diferencias, que son obvias, por ejemplo, respecto de los sujetos, respecto a la naturaleza del agravio o motivo de impugnación, etcétera.

Ahora bien, existen más diferencias, algunas que no se mencionan y que aparecen en planteamientos, no sólo jurisdiccionales, sino también de carácter doctrinario.

Una de estas diferencias con respecto a los juicios de amparo, es que en éstos se acepta el amparo para combatir directamente la ley inconstitucional, así como para combatir los actos y las resoluciones de aplicación. En cambio, en las acciones de inconstitucionalidad solamente se puede combatir la ley directamente dentro de los 30 días posteriores a su promulgación. No existe la previsión constitucional para impugnar, también ante la misma Corte, los actos de aplicación, y lo que es muy grave, dicha Corte prohibió que tal conocimiento lo realizara, como era de rigor y lo venía haciendo, el Tribunal Electoral.

Pero todavía existe otra diferencia, en mi opinión, esencial para precisar las cosas. Esta diferencia tiene que ver con la causal de procedencia de la acción de inconstitucionalidad. ¿En qué consiste esta causal? La podemos enunciar de manera sencilla: las acciones de inconstitucionalidad solamente son procedentes cuando se hayan quebrantado las normas constitucionales que regulan el respectivo procedimiento de aprobación de la ley que se quiera combatir.

En efecto, la legitimación activa reconocida a favor del 33% de los individuos pertenecientes a un cuerpo legislativo, para poder invalidar una norma de carácter general, incluida la materia electoral, aprobada por la mayoría de dicho cuerpo legislativo, solamente se explica, y en su caso solamente es admisible, si dicha legitimación es para reclamar el cumplimiento de algún requisito fundamental, que no se hubiera satisfecho durante el proceso formal de su aprobación.

Es decir, las minorías de los órganos legislativos en México solamente pueden reclamar los trámites esenciales que deben seguir todas las iniciativas y todos los proyectos de ley hasta obtener su aprobación. La legitimación para otro tipo de propósitos resultaría absolutamente inaceptable, porque al final tendríamos el absurdo de ver invalidadas las leyes o los decretos legítima y legalmente aprobados por las mayorías. Es el trámite esencial incumplido lo que se reclama.

Repetimos que el aceptar la procedencia de las demandas de estas minorías por motivos diferentes, resultaría absurdo y contradictorio. Es verdad que puede decirse que las minorías tienen el derecho de pedir el respeto a la Constitución, no solamente por lo que mira a las reglas del trámite legislativo, sino también con respecto a cualquier otro precepto violado por la ley aprobada por las

mayorías. Pero no es menos cierto que al Poder Legislativo le asiste el derecho de aprobar leyes y de imponerlas a las minorías, de manera que este derecho es muy superior al bien que puedan invocar las minorías, en cuanto minorías.

Por otro lado, ese mismo bien que se busca proteger mediante la aceptación de las demandas de acciones de inconstitucionalidad para combatir la violación genérica de los preceptos constitucionales, se puede y se debe obtener a través de los juicios de amparo contra leyes y, en su caso, a través de las impugnaciones ante el Tribunal Electoral. Esto es lo lógico y lo natural. Hacer prevalecer la opinión de las minorías no deja de tener un sentido de perversión, que podría conducirnos a la conclusión de que en México, las leyes que valen son aquellas que las minorías impugnan y la Corte convalida.

Recordemos, además, que la protección genérica de la Constitución ha estado prevista desde siempre, a través de la acción popular y a través de la tipificación del delito de violación del precepto expreso de la Constitución.

La acción popular, por ejemplo, se enunciaba ya en el artículo 374 de la Constitución española de 1812, que decía:

Artículo 373. Todo Español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.

La tipificación del delito se hizo en un famoso decreto de conspiradores de 1821. Conspirador es el que viola la Constitución, y, entre otros tipos penales estaba el siguiente:

Artículo 33. Además de los casos expresados, la persona de cualquier clase y condición que sea, que en cualquier otro punto contravenga con conocimiento a disposición expresa de la constitución, perderá el empleo que obtenga, resarcirá todos los perjuicios que cause y quedará inhabilitado por cuatro años para obtener otro oficio o cargo alguno. El mismo resarcimiento con suspensión de empleo y sueldo por un año se impondrá a cualquiera que por falta de instrucción o por descuido quebrante alguna otra disposición expresa de la constitución, y si fuere juez o magistrado se le aumentará por un año más la suspensión.

Pues bien, ni en la acción 1/95, ni en las que han venido después de la reforma de 1996, se ha detenido la Corte en el examen de esta clase de causales de improcedencia. No debiera proceder la acción de inconstitucionalidad, salvo en los casos en que se invoque, como fun-

damento para su invalidación, la violación de aquellos preceptos constitucionales o legales que regulan precisamente el trámite a que están sujetos los decretos y las iniciativas de ley. De otra manera, estaríamos ante una simple acción de amparo de protección por agravios difusos, o no necesariamente agravios propios de los quejosos.

Así, en la demanda de Fauzi y Hamdam y otros, se estaría solicitando la protección de amparo a favor de los partidos políticos y a favor de aquellos posibles individuos que hubieran podido ser escogidos como candidatos para ocupar algún cargo de Consejero Ciudadano. No es nada malo el querer ampliar a estos supuestos el tradicional Juicio de Amparo. Pero no es esto lo que está ahora en examen, sino el porqué se ha desvirtuado la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, transformándolas en unas simples acciones de juicios de amparo, autorizados para unos sujetos muy especiales, como son las minorías presentes en cada uno de los órganos legislativos del país, así como para los propios partidos políticos y, en su caso, el Procurador General de la República, etcétera.

Volvemos a decir, el objeto del combate de una norma general, según lo expresa el vigente artículo 105, fracción II, no es el obtener una protección personal, o personificada, que no la necesitan, como tales individuos, ni el Procurador, ni los representantes de los partidos, ni cada uno de quienes integren dichas minorías en sus respectivos órganos legislativos. El objeto tiene que ver nada más con la observancia de los trámites constitucionales y legales que deben guardar las mayorías al aprobar las leyes.

En nuestra opinión esto es lo que se afirma en la exposición de motivos de la iniciativa de la gran reforma de 1996, que citamos:

Una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

Magnífica aclaración. La norma se invalida en su totalidad, porque en su proceso de aprobación se produjo una anomalía, en palabras de la Iniciativa, una anomalía que solamente el propio órgano legislativo puede corregir. Se reclaman los trámites, o más exactamente, se reclama la inconstitucionalidad de la anomalía. Desde luego que se puede pensar en que la palabra anomalía se refiere, no sólo a

la no conformidad de la norma con aquellos preceptos que regulan el procedimiento o trámite a seguir en su aprobación, sino que también se puede referir a la violación de otros muchos preceptos constitucionales, que nada tuvieran que ver con los procesos o los trámites de aprobación de dichas leyes, pero, en este último supuesto, ¿cómo el órgano legislativo podría corregir esas otras anomalías? ¿Imponiéndole una redacción distinta a las mayorías?

Esto último no parece sensato. Además, los juicios de amparo están precisamente para dejar de aplicar una norma inconstitucional al caso particular sobre el que verse la queja. Y como esto es lo que ha venido haciendo la Corte, se puede llegar a la conclusión, ya citada, a saber, que la Corte ha transformado las acciones de inconstitucionalidad en simples demandas de juicios de amparo, pues en ningún caso regresan las normas impugnadas a sus lugares de origen para que se les corrijan las anomalías que se hubieren señalado. Dicha Corte, por voluntad propia, se transformó ya en Tribunal Constitucional.

No es mala cosa. Su servidor, al hablar de la reforma pendiente de las estructuras del Poder Judicial, siempre ha propuesto la urgente necesidad de crear una Suprema Corte Constitucional. Pero, repito, previa reforma de las estructuras vigentes, porque no es muy aconsejable que todas las funciones judiciales estén en una sola Corte, la cual sea la última instancia de la jurisdicción ordinaria y al mismo tiempo la instancia de casación y de revisión constitucional.

Tal como están ahora las cosas, nuestra Corte actúa como Corte constitucional en materia de acciones de inconstitucionalidad y deja el vacío que no permite combatir los actos de aplicación de leyes inconstitucionales de carácter electoral; actúa como órgano de invalidación de las leyes aprobadas por las mayorías, apoyándose en las reclamaciones de las minorías; actúa como instancia última de revisión y casación; actúa como última instancia en las jurisdicciones ordinarias; además es el gran árbitro entre los poderes públicos, salvo en las controversias de carácter electoral. Todo esto no es mala cosa. El problema empieza al examinar nuestras estructuras constitucionales que están concebidas, bien a bien, para esos desempeños sin producir, como ahora sucede, graves desajustes.

Por último, decimos que no es mala cosa. Tampoco es la mejor estructura ésta que ahora tenemos. Vayamos ya, en efecto, a una superación del actual *status*, en que se encuentra nuestra administración de justicia, tal como se propone en la parte final de este trabajo, en la que entramos a continuación.

IV. HACIA LA REFORMA

Tenemos problemas serios en estas materias, brevemente analizadas en estas páginas. Existen diferencias profundas entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. El camino emprendido por la Corte para resolver esas controversias no parece ser el mejor, pues es el camino de las descalificaciones y los reproches, lejos de quedar resueltos con las descalificaciones y los reproches, las demandas nuevas que apenas comienzan a presentarse y ciertamente se están quedando sin ninguna atención, ni de parte del Tribunal Electoral, que dice no tener facultades; ni de parte de la Suprema Corte, que no sabemos cómo reaccionará.

En mi opinión, la Suprema Corte se excedió y es la que está en el error. También se puede aducir la oscuridad de los términos en que está concebido el reparto de competencia entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte. En todo caso, urge buscar la reforma.

Y, hablando de reforma, ojalá se hiciera lo necesario para hacer una reforma completa, de todo el Poder Judicial de la Federación. Una reforma que responda a los planteamientos más avanzados en materia de control constitucional y de administración general de justicia.

Por ejemplo, se puede hablar de un Poder Judicial Federal que, para su ejercicio, se deposite en una Suprema Corte de Justicia Constitucional; en una Suprema Corte de Justicia Electoral y en una Suprema Corte de Justicia. Que cada Corte asuma sus funciones específicas y se organice como corresponda, respetando como es natural, los principios de unidad de jurisdicción, unidad de jurisprudencia y economía procesal. Es un mero ejemplo, lo fundamental consistiría en encontrar el consenso.

Por último, ojalá que esa reforma rescate la eficacia del amparo libertad y entierre para siempre las demás corruptelas del juicio de

amparo, suprimiendo muy especialmente los juicios de amparo en materia judicial. La insatisfacción en materia de administración de justicia, que existe hoy en día, es mucha. La ineficacia en esa administración de justicia es altísima, abarca un porcentaje elevadísimo. La actual Suprema Corte no puede engañarse y engañar al pueblo de México buscando proyectar para el siglo XXI, el mismo modelo, el mismo sistema, las mismas prácticas, tan altamente insatisfactorias e ineficaces y con costos crecientes, que ha mantenido en los últimos cien años.

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

*Francisco Javier BARREIRO PERERA**

SUMARIO: I. Introducción y antecedentes; II. El principio de estricto derecho en el juicio de amparo; III. Suplencia de la queja deficiente en materia de amparo: 1. Cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales; 2. Materia penal; 3. Materia agraria; 4. Materia laboral; 5. En favor de los menores de edad o incapaces; 6. En otras materias; IV. La suplencia de la queja deficiente en materia electoral; 1. Antecedentes y justificación; 2. La reforma electoral de 1993; 3. La reforma electoral de 1996; V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Debemos señalar en primer término que la expresión “suplencia de la deficiencia de la queja”, no es gramaticalmente correcta, porque adolece de cacofonía o mal sonido; “suplencia de la deficiencia es una expresión disonante, pues contiene dos veces en palabras sucesivas la terminación *encia*; las reglas del lenguaje mandan evitar la inarmónica combinación de elementos acústicos”.¹

La expresión se considera impropia también en cuanto al fondo, porque en realidad lo que viene a suplirse o completarse es la

¹ Trueba Olivares, Alfonso. *La suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio de amparo*. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la SCJN, A.C. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1977, p. 5.

queja misma, y no la deficiencia, porque no es ésta la que se completa, sino la cosa imperfecta o defectuosa.

Juventino V. Castro nos señala que “parecerá un mero juego de palabras el interrogar: ¿se suple la deficiencia de la queja, o se suple la queja deficiente?, pero esto en realidad tiene importancia y no es un juego de palabras. A pesar de que los textos legales hablan de la “*suplencia de la deficiencia de la queja*”, el concepto correcto lo es el de “*suplencia de la queja deficiente*”, porque si por deficiencia entendemos, como debe entenderse, omisión, y esta puede ser parcial o total, con la primera terminología tendríamos que concluir que puede suplirse la omisión de la queja, o sea la queja inexistente, y ello constituye un sistema oficioso —inquisitivo lo denomina la doctrina—, no aceptado en el juicio de amparo que se rige por el sistema acusatorio a petición de parte agraviada”.²

No se trata, en efecto, como se ha afirmado de un mero juego de palabras, en el cual éstas se colocan en lugares distintos en la frase, pues debe quedar sentado que deficiencia no puede identificarse con omisión, sino con defecto o imperfección, una cosa es deficiente cuando es incompleta, es decir, cuando algo le falta y no puede afirmarse que sea lo mismo deficiente que omiso, porque omitir es dejar de hacer.

Por otra parte, no existe uniformidad entre los autores respecto a la forma y términos como surge en el Derecho Mexicano, esta figura, por una parte Juventino V. Castro afirma que “nace súbita e inexplicablemente en la Constitución de 17, sin indicios de su fundamentación histórica o doctrinaria” y posteriormente afirma que no ha llegado a encontrar “un texto legal, nacional o extranjero, que en forma directa le anteceda, o principios jurídicos previos que la fundamenten”.³

Por su parte, Armando Chávez Camacho afirma que “la suplencia de la deficiencia de la queja nació en la ciudad de Querétaro, capital del estado del mismo nombre, una noche de 1917. Fueron sus padres, 139 o 140 diputados constituyentes... la suplencia de la deficiencia de la queja no tiene historia, como sucede con las damas decentes y con los pueblos felices”.⁴

² Castro, Juventino V. *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*, Jus, México, 1953, p. 67.

³ *Ídem*.

⁴ Chávez Camacho, Armando. “La suplencia de la deficiencia de la queja”, revista *Jus*. No. 67, Febrero de 1944, p. 89.

Algunos consideran que sin desconocer la importancia de la monografía de Juventino V. Castro, en el campo del Derecho ninguna institución nace de modo súbito e inexplicado, sino más bien, brota cuando es oportuna y necesaria después de un largo período de gestación.

José María Lozano⁵ se refiere a una sentencia de amparo durante la vigencia de la ley de 1869 que estableció: "... sucede algunas veces que por su ignorancia o error, el quejoso alega como violada una garantía individual que no lo ha sido, pero que el acto reclamado viola evidentemente alguna otra garantía diversa a la invocada. En tales casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en numerosas ejecutorias, la jurisprudencia de que el juez debe enmendar el error de la parte, y en tal virtud, conceder el amparo por violación de la garantía que realmente se hubiere violado".

En ese sentido se pronuncia Alfonso Noriega,⁶ cuando afirma "por mi parte y con el fin de contribuir aún cuando sea con una hipótesis al esclarecimiento de los antecedentes de la institución, me atrevo a formular la siguiente idea: la suplencia de la queja deficiente, tiene su antecedente legal y doctrinal, en la suplencia del error, consignada desde la ley de 1882; los constituyentes de 1917 que en buena parte habían sufrido persecuciones y prisiones arbitrarias, conocían por haberlos experimentado en carne propia, los beneficios del juicio de amparo y con ello, las dificultades para hacer valer dicho remedio constitucional en su defensa, por su carácter técnico y formalista; en esa virtud, encontraron una forma de hacer accesible a los particulares la protección de la justicia federal, ampliando y perfeccionando la institución de la suplencia del error precisamente en materia penal, hasta hacerla extensiva a la suplencia misma de la queja en lo que se refiere a los agravios o conceptos de violación".

Se apoya el maestro Noriega en el artículo 42 de la referida Ley de Amparo de 1882, que establecía: "La Suprema Corte y los Juzgados de Distrito en sus sentencias, pueden suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos aunque no se haya mencionado en la demanda".

⁵ Lozano, José María. *Tratado de los Derechos del Hombre*, Imprenta del Comercio de Dublan y Compañía, México, 1876, p. 478.

⁶ Noriega Cantú, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, Porrúa, S.A. 4a. ed., México, 1993, p. 809.

El propio Ignacio L. Vallarta⁷ que participó en la redacción de la referida ley de 1882, explica los antecedentes de la suplencia del error cuando se pregunta: “...¿si el actor no prueba la violación de la garantía de que se queja, pero en los autos se encuentra acreditada otra, el Juez, invocando todo el rigor de la máxima, de que la sentencia debe ser conforme a la demanda, negará el amparo?, ¿o supliendo la ignorancia, el error de la parte y favoreciendo su intención, lo puede conceder por la garantía violada, aunque de ella no se haya hablado en la demanda, aunque la parte no lo haya invocado?”.

Vale destacar, sin embargo, que no debe confundirse la suplencia de la demanda deficiente, con la suplencia del error en que incurra el quejoso al citar los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados. El error que puede suplirse por la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, en los términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, permite examinar en su conjunto los agravios y conceptos de violación, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda. En otras palabras, la suplencia del error no entraña, según Ignacio Burgoa⁸ “ni la alteración de los hechos, ni una modificación de los conceptos de violación, ni equivale a suplir propiamente la deficiencia de la queja”.

Un examen del cuadro general dentro del cual se comprende esta cuestión, conlleva a sostener que suplir la queja deficiente es, en resumen, una facultad otorgada a los jueces, para imponer, en ciertos casos, el restablecimiento del derecho violado, sin que el actor o quejoso haya reclamado de modo expreso la violación.

Como bien afirma Cipriano Gómez Lara,⁹ “la suplencia de la queja entraña la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil. Es decir, se viene a contrariar aquí el principio de sentenciar según lo alegado y lo probado. En verdad, hay cierta suplencia de la alegación, es decir, el tribunal puede introducir al proceso argumentaciones o consideraciones no aducidas por la parte”.

⁷ Vallarta, Ignacio L. *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1881, p. 264.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 18a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 299.

⁹ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9a. ed., Harla, México, 1996, p. 56.

De lo anterior se deduce de manera indubitable, que la cuestión acerca de si el juez debe hallarse revestido de la potestad de suplir la demanda deficiente, se inscribe en la Teoría del Proceso y en particular en la extensión y límites del poder de los jueces, lo que se relaciona íntimamente con los principios dispositivo o inquisitivo.

Para Hugo Alsina¹⁰ en realidad no existen sino dos tipos fundamentales de procedimiento, que responden a dos conceptos distintos, según la posición que se asigne en el proceso al juez y a las partes. Estos tipos o sistemas son: el *dispositivo* y el *inquisitivo*.

En resumen, podemos afirmar que según el principio dispositivo, a las partes corresponde no sólo la iniciativa sino el impulso del procedimiento y al juez el papel de un espectador que al final del litigio, dará la razón no siempre al que la tiene sino al que haya sido más hábil en exponer y demostrar sus pretensiones.

Alcalá Zamora y Castillo¹¹ afirma que “entre el juez *espectador* y el juez *dictador*, existe una distancia más que suficiente para erigir una figura intermedia del juez *director* del proceso, que es precisamente lo que supo crear Klein en Austria y la que de él adoptó Chiovenda para su prédica reformadora en Italia”.

En realidad la doctrina parece coincidir en la afirmación de que en el Juicio de Amparo ocurren los dos tipos de proceso al propio tiempo, si bien tanto la Constitución General de la República, como la Ley Reglamentaria cuidan de especificar los casos y requisitos para ubicarse dentro de uno o de otro, para los efectos del dictado de las sentencias.

II. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO EN EL JUICIO DE AMPARO

En términos generales, puede afirmarse que el principio procesal de congruencia, puede enunciarse como aquel que estipula que la sentencia debe ser conforme a lo alegado y probado por las partes.

Este principio respetado consistentemente en materia civil, resulta también utilizado y aplicado en todos los procesos judicia-

¹⁰ Alsina, Hugo. *Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, Ediar, 1963, p. 101.

¹¹ Citado por Trueba Olivares, Alfonso. *op. cit.*, p. 12.

les y esencialmente está referido a la necesaria congruencia que debe existir entre lo planteado por las partes y lo resuelto por el juez.

Los amparistas mexicanos suelen denominar al principio procesal de congruencia como principio de *estricto derecho* y se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley de Amparo, cuando afirma que: “Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo; debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo”.

El principio de estricto derecho no se establece directamente en la Constitución General de la República, sin embargo, interpretando a *contrario sensu* los párrafos segundo y tercero de la fracción II de su artículo 107 que prevén la facultad de suplir la deficiencia de la queja, debe inferirse que, fuera de los casos en que dicha facultad es ejercitable, opera el citado principio.

En virtud de él, dice Ignacio Burgoa,¹² “El juzgador de amparo no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado, sino que está constreñido a ponderar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías a título de conceptos de violación, mismos que implican limitaciones insuperables a la voluntad judicial decisoria”.

III. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE AMPARO

Para Juventino V. Castro, ésta es “una institución procesal-constitucional, de carácter proteccionista y antiformalista, y aplicación discrecional, que integra las omisiones parciales o totales de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre a favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes.”¹³

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio. *op. cit.*, p. 296.

¹³ Castro, Juventino V. *op. cit.* pp. 59 y 60.

Por su parte, Héctor Fix Zamudio,¹⁴ al hablar de la suplencia de la queja afirma que “consiste en la protección por el juez del amparo, de las omisiones, errores o deficiencias en que hubiese incurrido el promovente al formular su demanda, protegiendo a la parte débil en el proceso y evitando la aplicación de leyes inconstitucionales”.

El principio de la suplencia de la queja deficiente se contiene en el artículo 107, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, así como en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

El artículo 107 constitucional establece en su fracción II párrafo segundo que “En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución”.

Por su parte, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo establece:

“Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II. En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa.”

La exposición de motivos del citado artículo, que entró en vigor 15 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del día 20 de mayo de 1986, establece que:

“Sin lugar a duda, la aportación más valiosa de la iniciativa objeto del presente dictamen, reside en el establecimiento y definición del principio de la suplencia de la queja, ello con carácter obligatorio... se justifica plena-

¹⁴ Fix Zamudio, Héctor. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964, p. 403.

mente la existencia de la suplencia de la queja, es decir, que el juzgador está facultado para no ceñirse ni limitarse a los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo, sino que deba hacer valer, oficiosamente, en ciertos amparos, vicios y violaciones inconstitucionales de los actos reclamados.

La iniciativa que ahora se dictamina, propone el establecimiento de la suplencia de la queja, ello con carácter obligatorio, lo que trae consigo una mayor protección de los quejosos y recurrentes y convierte en un instrumento más eficaz al juicio de amparo.”

Las comisiones dictaminadoras se refieren posteriormente a la evolución legislativa que ha seguido la deficiencia de la queja en los juicios de amparo, recordando que en el texto original de la Carta Magna de Querétaro, solamente existía en materia penal, para los casos de violación manifiesta de la ley, cuando el quejoso había quedado sin defensa, o había sido juzgado por una ley no exactamente aplicable.

En efecto, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establecía textualmente en su artículo 107, fracción II, 2º párrafo: “La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la Ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación”.

Con posterioridad y en razón de la reforma de 19 de febrero de 1951, se incluyó la suplencia de la queja, en forma facultativa, para los amparos interpuestos en contra de actos fundados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la deficiencia de la queja de la parte obrera en materia de trabajo.

El 2 de noviembre de 1962 se publicó una importante adición, consistente en ordenar la suplencia de la queja en los juicios constitucionales en materia agraria.

En virtud de la reforma de 20 de marzo de 1974, se autorizó la suplencia de la deficiencia de la queja en los amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces de conformidad con lo que dispusiese la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional.

Por último, en la misma fecha de la iniciativa, varios miembros del senado formularon otra referente a una importante reforma constitucional consistente en modificar la fracción II del artículo 107 de la Carta Magna, en el sentido de referir genéricamente los casos de la suplencia de la queja, a las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, a efecto de facilitar y ampliar los beneficios de aquella institución, de acuerdo con las necesidades impuestas por el cambio social. Dicha iniciativa de reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial* de fecha 7 de abril de 1986.

1. Cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Esta hipótesis aparece por vez primera, como hemos dejado señalado, en la reforma de 1951, en que se incluyó la suplencia de la queja, en forma facultativa para los amparos interpuestos en contra de actos fundados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es indispensable que el quejoso no haya hecho valer, o lo haya hecho de manera defectuosa la citada inconstitucionalidad de la ley en que se funda el acto reclamado.

Ignacio Burgoa¹⁵ considera que las razones que determinan la consagración constitucional y legal de dicha facultad, consisten en que a través de su desempeño, el juzgador de amparo reafirma el principio de supremacía de la Ley Fundamental, frente a leyes que la jurisprudencia haya declarado opuestas a ella, evitando que la aplicación de ordenamientos legales secundarios en los actos reclamados lo quebrante y que su eficacia pueda ser nugatoria por una deficiente técnica jurídica de la demanda de amparo.

En la exposición de motivos de la reforma se estableció: “si ya el Alto Tribunal declaró que una ley es inconstitucional, sería impropio que por una mala técnica en la formulación de la demanda de amparo (y por extensión del escrito en que se entable el

¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *op. cit.*, pp. 301 y 302.

recurso de revisión), se afecte al agraviado, en cumplimiento de una ley que ha sido expedida con violación a la Constitución”.

Vale destacar que en esta hipótesis el quejoso no tiene la obligación de indicar en su demanda de amparo que los actos que combate se fundan en una ley declarada jurisprudencialmente opuesta a la Constitución. La sentencia puede establecer la vinculación que exista entre dichos actos y la citada ley, para conceder al agraviado la protección federal.

2. Materia penal

La suplencia de la queja deficiente en materia penal, fue la primera en su tipo que se recogió a nivel constitucional. Hasta antes de la Reforma de 1951, se aplicaba solamente por la Suprema Corte de Justicia en sentencias definitivas, a partir de ese año la facultad se amplió a los Tribunales Colegiados de Distrito y Jueces de Distrito, cuando hubiese peligro de privación de la vida o afectación de la libertad personal del quejoso.

Podía desenvolverse en dos sentidos: por una parte, para reparar las violaciones manifiestas que hubiesen dejado sin defensa al quejoso, y por la otra, para remediar la inexacta aplicación de la ley, con base en el principio de *nullum delictum, nullum poena sine lege*, que como garantía individual consagra el párrafo tercero del artículo 14 de nuestra Ley Fundamental.

Vale la pena señalar que la facultad supletoria no sólo era procedente en errores *in iudicando* en que hubiese incurrido la sentencia definitiva reclamada, sino en los errores llamados *in procedendo*, es decir en los vicios de ilegalidad que se hubiesen presentado durante el procedimiento penal respectivo.

Debe destacarse también que no sólo operaba cuando los conceptos de violación de la demanda eran deficientes, sino también cuando no se expresaba ninguno.

3. Materia agraria

Cuando en la reforma de 1951, se hizo extensiva la suplencia de la queja deficiente en materia laboral, se pronunciaron algunas opiniones en el sentido de la conveniencia de ampliarla también a la materia agraria, en la cual ocurrían las mismas e inclusive, mayores razones.

En el año 1959 el Presidente López Mateos presentó una iniciativa a la consideración del H. Congreso de la Unión en los siguientes términos:

“De adoptarse por el texto constitucional la adición que adelante se consigna, quedaría para la ley secundaria la estructuración con rasgos y normas peculiares del nuevo amparo agrario, previendo las reglas adecuadas sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, pruebas y en general la sustanciación del juicio, con objeto de crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria, y al efecto, pueda establecerse, entre otras previsiones, que el juez de oficio y para mejor proveer, recabe pruebas, procedimiento que encuentra precedente en el Código Agrario tratándose de conflictos por linderos de terrenos comunales.”

Fue así, como en noviembre de 1962, se creó y adicionó un párrafo en la fracción II del artículo 107 constitucional, contemplando la procedencia de la suplencia de la queja deficiente, en los siguientes términos:

“En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja, de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de la población comunal.”

Como consecuencia de esta reforma constitucional, por Decreto del Poder Legislativo, publicado en el *Diario Oficial* el 4 de febrero de 1963, se adicionó el párrafo final del entonces artículo 76 de la Ley de Amparo en los siguientes términos: “Deberá suplirse la deficiencia de la queja en materia agraria cuando el quejoso alegue que ha habido en contra del núcleo de población, del ejidatario o comunero, una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas”.

El artículo 107 constitucional fue modificado posteriormente en su fracción II, párrafos tercero y cuarto, incorporando básicamente la posibilidad de que el juzgador decrete el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia, cuando éstas beneficien a los agraviados, a diferencia del texto original que lo prohibía

en todos los casos, además imponía a nivel constitucional la obligación del juzgador de recabar de oficio todas aquellas pruebas que pudiesen beneficiar a las entidades o individuos mencionados.

El precepto constitucional en comentario, se reglamenta actualmente en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en su fracción III así como en los artículos 212 y 227 del citado ordenamiento.

El artículo 227 por su parte establece que: “Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios”.

Ortiz Mayagoitia¹⁶ expresa que “la diferencia radical entre las demás materias y la agraria estriba en que en ésta, la suplencia no se limita a los conceptos de violación y a los agravios, sino que comprende todas las exposiciones, comparecencias, alegatos y recursos de los núcleos de población ejidales o comunales y de los ejidatarios, comuneros o aspirantes a esas calidades... se trata, entonces, de una verdadera suplencia de la defensa, en toda la extensión de la palabra”.

4. Materia laboral

En la Ley de Amparo de 1919, se contemplaba la tramitación de los amparos laborales con el procedimiento de doble instancia, bajo los lineamientos del principio de estricto derecho.

Al ser reformada la Ley Reglamentaria en el año 1951, la amplitud del campo de aplicación de la suplencia de la queja, fue aumentada en el párrafo tercero del artículo 73, haciéndola extensiva a “la de la parte obrera en materia del trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa...”. Idéntica disposición se contenía en el mismo párrafo tercero del artículo 76 de la Ley de Amparo en vigor en ese entonces.

Así pues, la suplencia de la queja en materia laboral, suponía dos presupuestos fundamentales a saber: a) que el amparo hubiese

¹⁶ Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. “El Juicio de Amparo en Materia Agraria”, Monografía inédita.

sido interpuesto por la parte obrera y con ello, quedaban absolutamente excluidos los amparos promovidos por los patrones o empleadores; b) que se demostrare que existía en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo había dejado sin defensa.

Por lo que se refiere a la limitación expresa, en el sentido de que, la suplencia de la queja únicamente procedía cuando estuviésemos en presencia de un amparo promovido por la parte obrera, esta disposición fue objeto de críticas porque se consideró que violaba un principio esencial del procedimiento, que exige igualdad de las partes. Este criterio, muy discutible, ha sido ya superado y en la actualidad no se discute la justicia de la institución en los términos que consigna nuestra Ley Fundamental. Y ello porque precisamente se trató de crear una norma tutelar de la clase trabajadora, con el fin de protegerla de la desigualdad evidente en que se encuentra enfrente de sus empleadores.

Respecto del método o procedimiento lógico destinado a corregir las desigualdades, Couture¹⁷ sostiene una original y fecunda doctrina: la de la igualdad por compensación. Este es el desenvolvimiento de dicha tesis: “El procedimiento lógico de corregir las desigualdades, es el de crear otras desigualdades”. Se trata en realidad de una fórmula que puede expresarse diciendo: “desigualdad compensada con otra desigualdad”.

Por último, no debe olvidarse que para que opere la suplencia de la queja deficiente en materia laboral, se exige la presencia de dos presupuestos fundamentales: a) que el amparo haya sido interpuesto por la clase obrera, y b) que se demuestre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa.

5. En favor de los menores de edad o incapaces

Con motivo del Primer Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor, en el año 1973, el licenciado Julio Patiño Rodríguez, en ese entonces director jurídico de la Presidencia,

¹⁷ Couture, Eduardo J. *Estudio de Derecho Procesal Civil*, 3a. ed., tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1998, pp. 275 y 276.

propuso adiciones a la fracción II del artículo 107 constitucional y 76 de la Ley de Amparo, para incluir dentro de las hipótesis de la suplencia de la queja deficiente, a los juicios de amparo promovidos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces.

Esta reforma constitucional hubo de requerir también de la reforma a los artículos 78, 79 y 91 de la propia Ley de Amparo. El artículo 76 ya reformado establecía que: “Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que menores de edad o los incapaces figuren como quejosos”.

Esta fracción como se observa, amparaba una suplencia de tipo potestativo, por lo que nuevamente se propuso su reforma en un Congreso llevado a cabo en mayo de 1976. La suplencia se convirtió así en obligatoria al reformarse el párrafo respectivo quedando redactado de la siguiente manera: “deberá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o incapaces figuren como quejosos”.

Con base en una ejecutoria de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸ y la reforma a la Ley de Amparo, en sus numerales 76 bis, fracción VI del artículo 91, así como la remisión de este último al artículo 78 en donde el juzgador recabará de oficio las pruebas en esta materia, queda constituido el régimen de la suplencia de la queja deficiente para menores o incapacitados.

6. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa

Esta última y novedosa fracción en materia de suplencia, parece no precisar de una explicación, pues su sola mención orienta la interpretación que de ésta puede hacerse; sin embargo, ha de establecerse el origen de su nacimiento en la reforma de 1986.

¹⁸ Amparo Directo 2668/82, Godínez Hernández, María Encarnación, 8 de junio de 1983, 5 votos, Informe de 1983, Tercera Sala, p. 32.

“La terminología con que está redactada salió de las frases utilizadas para la materia penal. Pero... para aplicarla a ‘...otras materias...’ ¿cómo debemos entenderla? ‘una violación manifiesta de la ley’, significa que sea patente, clara y descubierta la infracción a un precepto legal. Por tanto, si hemos de guiarnos por una interpretación literal del precepto, cuando la contravención a la ley sea discutible, cuando sea al menos opinable, entonces no podrá suplirse la deficiencia de la queja.”¹⁹

Las frases utilizadas para la materia penal fueron la fuente primaria de la fracción en comentario. En efecto, vale recordar que: “Los artículos 107, fracción II, de la Carta Magna y 76 de la Ley de Amparo determinan, entre otras cosas, que podrá suplirse la queja deficiente en materia penal cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado, a más de otra hipótesis, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa”.

Habrà que precisar entonces la situación en que el quejoso ha quedado sin protección legal, determinar si la autoridad responsable infringió normas en perjuicio del quejoso, de tal alcance, que se determine que ha quedado indefenso. Al efecto, la Suprema Corte ha establecido que el supuesto de la fracción VI del artículo 76, no se da en el amparo contra leyes autoaplicativas, por no derivar el acto reclamado de un procedimiento jurisdiccional, y por tanto, resulta imposible que se dé en su contra una violación manifiesta de la ley que le provoque indefensión.²⁰

Por otra parte, queda la pregunta de si sólo las autoridades que conozcan del juicio de amparo, suplirán la deficiencia de los conceptos de violación en la demanda y no así las autoridades judiciales comunes. De imperar esta afirmación, explica Góngora,²¹ nos encontraríamos ante el principio de estricto derecho en los tribunales comunes y suplencia en los tribunales de amparo, incongruente a todas luces con la finalidad de la impartición de justicia.

¹⁹ Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, p. 565.

²⁰ Criterio del Tribunal Pleno, *Gaceta* No. 49 de enero de 1992, pp. 75 y 76.

²¹ Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, p. 567.

IV. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ELECTORAL

1. Antecedentes y justificación

Con motivo de la reforma constitucional y legal en materia electoral del año 1990, entró en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que estableció las Reglas de Procedimiento para los Recursos, preceptuando que para la interposición de los mismos resultaba indispensable el acreditamiento de determinados requisitos, cuya ausencia traería como consecuencia que el medio de impugnación correspondiente fuese desechado de plano, por causa de notoria improcedencia.

Para efectos del presente trabajo, dichos requisitos pueden ser clasificados como no subsanables y subsanables. Los primeros eran aquellos en cuya ausencia la Sala competente del entonces Tribunal Federal Electoral, debía desecharlos de plano por causa de notoria improcedencia. Los segundos, en cambio, aun cuando no fuesen satisfechos inicialmente en el escrito de interposición del recurso por el actor, eran susceptibles de subsanarse a través de un requerimiento formulado por la autoridad, bajo el apercibimiento que de no satisfacerse el requisito, se tendría por no interpuesto el recurso.

Vale destacar que entre los requisitos subsanables se encontraba el establecido en el artículo 314, párrafo 1, inciso f), en el que se establecía que se entenderían como notoriamente improcedentes y por tanto serían desechados de plano, todos aquellos recursos en que: “no se señalen agravios o los que se expongan manifiestamente no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir...”. En tanto que el artículo 316, párrafo 3, establecía que si se omitía este requisito, se requeriría por estrados al promovente, para que lo cumpliera en un plazo de veinticuatro horas, bajo el apercibimiento a que se refiere el párrafo que antecede.

Concluido el Proceso Electoral Federal de 1991, se pudo establecer que por una parte la impreparación generalizada de los partidos políticos para plantear en términos adecuados y con apego a derecho sus recursos y las deficiencias de los escritos a través de los cuales se hicieron valer los medios de impugnación correspondien-

tes, trajeron consigo que un cúmulo de recursos muy importante, debieron desecharse, por no satisfacer los requisitos que la ley establecía, lo que motivó algunas opiniones en el sentido de que el Tribunal denegaba la justicia o bien que se hacía por completo nugatoria su existencia, pues desechaba recursos o no los tenía por interpuestos, en un elevadísimo porcentaje.

En efecto, la estadística de ese Proceso Electoral Federal, arrojó el alarmante resultado de que en el caso del recurso de inconformidad, no se entró al estudio de fondo en más del 60% de estos medios de impugnación, como se desprende del cuadro siguiente:

Desechamiento	51.61%
Sobreseimiento	4.95%
Por no interpuesto	4.73%
Archivo	1.72%
	<hr/>
	63.01%

Es necesario destacar que aun y cuando las Salas competentes del Tribunal con base en la facultad descrita, requirieron a los promoventes, la satisfacción de los requisitos a que se ha hecho referencia, éstos en un elevado porcentaje no los cumplimentaron (baste señalar que el grado de cumplimiento de los requerimientos formulados a los partidos políticos promoventes, fue únicamente del orden del 21%. De 119, sólo fueron satisfechos 25).

Las circunstancias anteriores fueron ponderadas por el legislador que consideró la conveniencia de dotar al órgano jurisdiccional de herramientas e instrumentos jurídicos que le permitiesen reducir de manera sustancial el número de recursos desechados por no satisfacer los requisitos legales o bien porque los partidos promoventes no satisficieran los requerimientos que al efecto le fuesen formulados, de forma y términos que en la casi totalidad de los recursos interpuestos el Tribunal estuviese en posibilidad de entrar al estudio de fondo del asunto, desechando únicamente y por excepción, aquellos en los que no existan elementos suficientes para dictar resolución.

El tema, desde luego, resultaba de particular interés, porque si bien se reconocía unánimemente la importancia de los procesos

electorales y por ende la necesidad de tutelar cabalmente los intereses jurídicos en juego, de manera que las determinaciones del entonces Tribunal Federal Electoral, garantizaran la transparencia de los propios procesos y se constituyese efectivamente como lo disponía la Constitución General de la República, en garante del principio de legalidad, no menos importante resultaba encontrar el justo medio a efecto de que el Tribunal tuviese las menores facultades discrecionales, porque éstas lejos de fortalecerlo, podrían colocarlo en una situación de permanente crítica por parte de los partidos políticos, actores fundamentales de los comicios.

2. La reforma electoral de 1993

Atendiendo a todas estas consideraciones, el legislador introdujo en la reforma del año 1993 y por primera vez en materia electoral, la figura de la suplencia de la queja deficiente, en dos materias fundamentales, a saber: en el caso de los preceptos legales supuestamente violados y cuando existía deficiencia en la argumentación de los agravios, así, estableció en el artículo 316, párrafo 4:

“...c) cuando el recurrente omita señalar en su escrito los preceptos legales presuntamente violados o los cite de manera equivocada, el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal, podrá resolver el recurso tomando en consideración los preceptos legales que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto...” y

“...d) cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero estos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente...”

El párrafo 5 del precepto en comentario estableció por su parte que:

“...en el recurso de reconsideración no se aplicarán las reglas establecidas en el párrafo anterior ni se admitirá prueba alguna que no obre en el expediente respectivo...”²²

Debe resaltarse la circunstancia de que la suplencia en el caso de los preceptos legales presuntamente violados, podía ser aplicada indistintamente bien por el órgano administrativo del Instituto Fede-

²² Este recurso fue fruto también de la citada reforma y su sustanciación y resolución se asignó exclusivamente a la Sala de Segunda Instancia.

ral Electoral como por la Sala del Tribunal, en tanto que la suplencia en la argumentación de los agravios, fue reservada por el legislador únicamente para ser aplicada por el órgano jurisdiccional.

Ahora bien, el problema devenía de la aparente contradicción que existía entre el texto de los artículos 313, párrafo 2, inciso g) y el del artículo 316, párrafo 1, inciso e) y párrafo 4, incisos a) y d).

De la lectura del primero de estos preceptos se infería que ante la ausencia total de agravios, o bien cuando éstos no tuviesen relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretendía combatir, debería desecharse de plano, el recurso interpuesto, por causa de notoria improcedencia.

Sin embargo, del análisis del artículo 316, en sus párrafos 1 y 4, inciso a), se desprendía que ante la omisión de la mención de manera expresa y clara de los agravios, debía requerirse por estrados al promovente del recurso, para que subsanare dicha omisión, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendría por no interpuesto.

Y aún más, el referido artículo 316, párrafo 4, inciso d), permitía la suplencia de la deficiencia de la argumentación de los agravios, cuando éstos pudieren ser deducidos claramente de los hechos, en cuyo caso, no debería desecharse el recurso, resolviendo con los elementos que obrasen en el expediente.

En otros términos, las hipótesis que se planteaban en relación con los agravios eran tres distintas:

- En algunos casos procedía el desechamiento de plano del recurso interpuesto (ausencia total de agravios);
- En otros más la ley contemplaba la posibilidad de requerir por estrados al promovente para que subsanara sus omisiones (agravios expresos, no suficientemente claros), y
- En los casos restantes, se permitía la suplencia de la deficiencia de la argumentación de los agravios (cuando existiese un principio de agravio del que pudieren deducirse claramente los hechos).

Es indispensable destacar que esta reforma introdujo en relación con los agravios el vocablo “clara”, por lo que la expresión “mencionar de manera expresa y clara los agravios que cause el acto o resolución impugnado”, a que se refería el artículo 316, párrafo 1, inciso d), se debía entender como una sola hipótesis y por lo tanto es válido afirmar que el legislador quiso establecer que cuando los agravios expresos no fueran claros, debería requerirse al

promovente para que los aclarase; dicho de otra manera, la ausencia total de agravios no era susceptible de aclaración.

A mayor abundamiento, debe precisarse entonces, que la suplencia de la deficiencia en los agravios, operaba siempre y cuando existiese un principio de agravio, que pudiese deducirse claramente de los hechos expuestos en el recurso interpuesto.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que no existía una verdadera contradicción entre los preceptos en comentario, porque en realidad hacían referencia a supuestos diferentes, como ha quedado ya debidamente expresado.

3. La reforma electoral de 1996

La última reforma electoral de 1996 dio como resultado la entrada en vigor de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que regula ampliamente la materia de la suplencia de la queja deficiente en materia de agravios y de los preceptos jurídicos presuntamente violados.

En efecto, el artículo 9, párrafo 1, inciso e), del ordenamiento jurídico indicado, establece que los medios de impugnación deberán cumplir con los requisitos siguientes:

“...mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados...”

El párrafo 3 *in fine* de este mismo artículo, establece textualmente que:

“...También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado solo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno...”

Por su parte, el artículo 19, inciso b), preceptúa que:

“...el Magistrado Electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el párrafo 3 del artículo 9...”

El artículo 23, párrafo 1, señala que:

“...al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos...”

El párrafo 3 de este precepto indica que:

“...En todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto...”

Cabe precisar que el vocablo *agravio* se emplea en términos generales en dos sentidos diversos:

1. Como la lesión o perjuicio que recibe una persona en sus derechos o intereses por virtud de una resolución judicial, y
2. Como un razonamiento o argumento jurídico tendiente a demostrar la violación de algún precepto legal en que incurrió el juez natural o de primer grado al dictar sentencia.²³

Es evidente que en el caso que nos ocupa, el legislador identificó la expresión de agravio en su sentido más amplio, refiriéndose a cada uno de los motivos de impugnación expresados en el recurso por el actor.

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado:

“...por agravio debe entenderse aquel razonamiento relacionado con las circunstancias de hecho, en caso jurídico determinado, que tiendan a demostrar y puntualizar la violación o la inexacta interpretación de la ley, y, como consecuencia, de los preceptos que debieron fundar o fundaron la sentencia de primer grado.”²⁴

En materia de agravios destacan dos tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la tercera época cuyo texto es el siguiente:

AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.- Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial. Y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se

²³ Ovalle Fabela, José. *Derecho Procesal Civil*, 7a. ed., Harla, México, 1995, p. 215.

²⁴ Informe de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1975, p. 54.

estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada. (Revista *Justicia Electoral* 1998, Suplemento 2, páginas 11-12, Sala Superior, Tesis S3ELJ02/98).

AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.- En atención a lo previsto en los artículos 2º, párrafo 1 y 23 párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* (“el juez conoce el derecho” y “dame los hechos y yo te daré el derecho”), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio. (Revista *Justicia Electoral* 2001, Suplemento 4, página 5, Sala Superior, Tesis S3ELJ03/2000).

Del análisis de los preceptos en vigor, cabe en primer término formular las siguientes consideraciones:

- a) Se establece un sistema que podríamos denominar parcial, respecto a la suplencia de la queja deficiente en materia de agravios, porque ésta sólo puede operar cuando de los hechos expuestos, puedan deducirse claramente aquellos. En tanto que opera un sistema total en materia de los preceptos supuestamente violados, cuya suplencia no está sujeta a condición alguna.
- b) Por lo que se refiere a la autoridad encargada de aplicar la suplencia de la queja deficiente, en tratándose de los agravios, esta facultad se reserva al órgano jurisdiccional; en tanto que en tratándose

de los preceptos jurídicos presuntamente violados, pueden hacerla valer tanto las autoridades administrativas del Instituto Federal Electoral,²⁵ como las Salas del Tribunal Electoral.

- c) La legislación actual no contempla ningún caso en que deficiencias u omisión en los agravios puedan ser satisfechos a través de requerimiento al actor, sólo caben en consecuencia, dos supuestos: o se desecha el recurso por notoriamente improcedente o se admite, según corresponda.

Ahora bien, las hipótesis que pueden presentarse, son las siguientes:

- *Que no haya hechos y agravios expuestos.* En este caso, no puede operar la figura de la suplencia, por tanto, el medio de impugnación deberá desecharse por resultar notoriamente improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 9, párrafo 3 *in fine*.
- *Que habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.* En este caso, como en el anterior y con el mismo fundamento, deberá desecharse el medio de impugnación por notoriamente improcedente.
- *Que existan deficiencias u omisiones en los agravios, pero los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.* En este caso, procederá desde luego la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 23, párrafo 1, de la ley de la materia y consecuentemente deberá admitirse el juicio o recurso a trámite.

Es pertinente destacar que el término “*claramente*”, utilizado en el texto del artículo 23, párrafo 1, se refiere a que el principio de agravio pueda deducirse de manera lógica y natural de los hechos expuestos en el medio de impugnación correspondiente.

Finalmente, resulta pertinente mencionar que la suplencia en la deficiencia de la argumentación de los agravios sólo opera en el recurso de apelación, así como en los juicios de inconformidad y de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y no así en el recurso de reconsideración y en el juicio de revisión constitucional —que son vías impugnativas de estricto derecho y no admiten suplencia alguna— atento a lo dispuesto por el artículo 23, párrafo 2 de la Ley, que establece textualmente que:

²⁵ Únicamente en el caso del recurso de revisión.

“... para la resolución de los medios de impugnación, previstos en el Título Quinto del Libro Segundo (Reconsideración), y en el Libro Cuarto (Juicio de Revisión Constitucional) de este ordenamiento, no se aplicará la regla señalada en el párrafo anterior...”

Por lo que se refiere a la suplencia de los preceptos legales supuestamente violados, o bien que sean citados de manera equivocada, se deben tomar en consideración para resolver, los preceptos legales que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto, es la aplicación de los principios generales de derecho *iura novit curia*, esto es, que el juzgador conoce y debe aplicar el derecho, aun cuando las partes no lo invoquen y *da mihi factum dabo tibi jus*, que se traduce en la fórmula “dame los hechos y yo te daré el derecho”.

Finalmente, es indispensable dejar sentado que, algunas veces se han alzado en el sentido de que la suplencia de la queja deficiente no debiera operar en materia electoral. Se argumenta que su aceptación se traduce en una violación al principio de la igualdad entre las partes que debe prevalecer en todo proceso. Se sostiene que la autoridad responsable y el tercero perjudicado quedan colocados en una situación de indefensión, cuando el órgano jurisdiccional suple las deficiencias u omisiones en los agravios, materia respecto a la cual ya no tienen oportunidad procesal de pronunciarse. A mayor abundamiento, se precisa que contando los partidos políticos con cuantiosos recursos derivados del financiamiento público, se encuentran en condiciones de disponer de cuadros jurídicos altamente capacitados, que defiendan sus derechos ante el Tribunal Electoral.

Sin desconocer la validez de estas afirmaciones, consideramos que dados los altos intereses que son objeto de litigio en los conflictos poselectorales (calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría, asignación de los senadores de primera minoría, asignación de los diputados y senadores por el principio de representación proporcional, eventual nulidad de una elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, entre otros), resulta plenamente justificada la figura de la queja deficiente, que ha probado sus bondades y eficacia en los procesos electorales federales de 1994, 1997 y 2000, en los que ha tenido plena vigencia.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. La suplencia de la queja deficiente es una institución procesal de carácter proteccionista y antiformalista, que opera siempre a favor del quejoso que ha incurrido en una omisión o imperfección en la presentación de los agravios, que pueden ser subsanados por el juzgador y que se autoriza en ciertas materias y determinadas circunstancias.

SEGUNDA. La suplencia de la queja deficiente nace en el derecho electoral federal mexicano, con la reforma de 1993.

TERCERA. La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, actualmente en vigor, regula la suplencia de la queja deficiente en materia de agravios y de los preceptos jurídicos presuntamente violados.

CUARTA. En materia de agravios, la Sala competente del Tribunal Electoral al resolver los medios de impugnación de su competencia, deberá suplir las deficiencias u omisiones en los mismos, cuando puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

QUINTA. Si se omiten señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del instituto o la Sala del Tribunal Electoral, resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

SEXTA. La suplencia de la queja deficiente en el derecho electoral federal, en materia de agravios, sólo opera en el recurso de apelación y en los juicios de inconformidad y de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

SÉPTIMA. En el caso de los preceptos supuestamente violados, la suplencia de la queja deficiente en materia electoral federal, opera en los recursos de revisión y apelación y en los juicios de inconformidad y de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

LA CONSTRUCCIÓN JUDICIAL DEL DERECHO ELECTORAL. MATERIALES PARA LA DISCUSIÓN

*Leticia BONIFAZ ALFONZO**
*Mauricio I. DEL TORO HUERTA***

“Lo que cuenta en última instancia, y de lo que todo depende, es la idea del derecho, de la Constitución, del código, de la ley, de la sentencia.”

G. Zagrebelsky
El derecho dúctil

SUMARIO: I. Introducción; II. El valor pragmático del precedente judicial; III. La interpretación constitucional y la Constitución normativa; IV. Reglas y principios en el texto constitucional; V. La operatividad de los principios constitucionales en el Derecho Electoral. El caso de la nulidad abstracta de elección; VI. El caso de la nulidad abstracta. Comentario final.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende esbozar un modelo de estudio del Derecho Electoral a partir de la práctica judicial, con el objeto de identificar aquellas ideas que sirven de base para explicar la operatividad del orden jurídico electoral. Para ello, hemos decidido emplear una

* Ex Directora de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Ex Profesor investigador adscrito a la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

metodología basada en el estudio de caso, misma que permite identificar aquellos precedentes que constituyen piezas clave para comprender el pensamiento judicial en el Derecho Electoral y su importancia en la construcción del mismo.

Más allá del texto constitucional o legal, la interpretación judicial y el desarrollo de la jurisprudencia, aporta las herramientas esenciales para operar la compleja maquinaria jurídica que da sustento a la democracia en nuestro país.

El estudio de precedentes permite también explorar e identificar las ideas-base que los operadores jurídicos utilizan y desarrollan en la aplicación e interpretación de los textos normativos. Tales ideas constituyen los pilares de la construcción judicial del Derecho Electoral.

Identificar esas ideas permite aproximarnos a la ideología que permea la acción judicial.

No cabe duda que la ideología de los jueces influye en el sentido de sus resoluciones y, en particular, en la forma de argumentación e interpretación de los enunciados normativos. Ya Wróblewski hablaba de la ideología de la aplicación judicial del derecho como ese conjunto de postulados y valoraciones que determinan, en un momento dado, cómo debe tomar el juez su decisión. Ejemplo de tal influencia es la famosa polémica suscitada por la concepción progresista de las libertades realizada por la Corte Suprema Norteamericana durante la presidencia del juez Warren, donde es evidente que se tenía una visión del derecho que permitía hacer una interpretación expansiva de los derechos y las libertades civiles en el marco de una función judicial activa.¹

La concepción del orden jurídico que los jueces expresan en sus sentencias nos permite conocer el estado actual de la cuestión e

¹ Cfr. Dorado Porras, Javier, *El debate sobre el control de constitucionalidad en los Estados Unidos. Una polémica sobre la interpretación constitucional*, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1997; John Hart Ely, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Colombia, 1997. En particular, en materia electoral véase Cossío, José Ramón, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 22, Instituto Federal Electoral, México, 2002, quien considera que "las funciones que la justicia electoral desempeña en una teoría o en un sistema de gobierno, dependen a final de cuentas, de la concepción que se tenga de la democracia [sea del tipo minimalista o maximalista]".

identificar la mecánica del sistema. De esta forma, las concepciones del derecho, basadas en diferentes posturas ideológicas, determinan la forma en que los jueces se enfrentan al orden jurídico; asimismo, el papel del juez dentro del sistema, al igual que su función interpretativa, también se ven influenciados por el rol que le otorga al juez su ideología. Las añejas discusiones sobre el activismo judicial o la autorrestricción judicial que se mantienen en la actualidad siguen siendo el parámetro del desempeño de los operadores judiciales. Es significativo que grandes teóricos del derecho como Hans Kelsen, Jerzy Wróblewski, Gustavo Zagrebelsky, entre otros, hayan sido jueces, que con su labor teórica marcaron el camino que hoy día recorren quienes realizan tal función, no sólo en sus respectivos países, sino en todo el mundo.

En relación con el derecho constitucional, dado el contexto en el que opera, Zagrebelsky ha expresado que el significado del orden jurídico debe ser construido. El jurista italiano considera que el derecho constitucional “es un conjunto de materiales de construcción, pero el edificio concreto no es obra de la Constitución en cuanto tal, sino de una política constitucional que versa sobre las posibles combinaciones de esos materiales”.² Desde esta perspectiva, dado que el derecho es un fenómeno complejo y que puede contemplarse desde diferentes formas, la metáfora de la construcción del derecho es útil para determinar la concepción general sobre el orden jurídico y sobre la función judicial.

Siguiendo a Manuel Atienza, puede decirse que existen tres enfoques que han tenido y tienen especial influencia en la actualidad para explicar el orden jurídico. El enfoque estructural, que da origen a diversas formas de normativismo jurídico, busca identificar “los componentes del edificio jurídico”, con lo que se llega a las normas o a otros enunciados como los que contienen definiciones o juicios de valor. Desde este punto de vista “podríamos decir que, al igual que la fotografía de un edificio se plasma en un pedazo de papel, el Derecho así contemplado se reduce a una serie de enunciados, es decir, a lenguaje”. Si tal fotografía es de alta calidad se

² Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, 3a. ed., Madrid, 1999, p. 13.

podrán observar tanto las partes del edificio con todo detalle como el edificio en su conjunto, es decir, “cómo se ensamblan unos elementos con otros”. Sin embargo, como destaca Atienza, tal enfoque parece limitado pues no da cuenta de los aspectos dinámicos, de la génesis y el desarrollo del edificio, pues, a lo más, se limitaría a tomar instantáneas en momentos sucesivos que si bien permiten identificar el cambio en las condiciones del inmueble no podrán dar una explicación de dicho cambio y difícilmente podrán verificarse los cambios al interior de la estructura de tal construcción.

El segundo de los enfoques de los que nos habla Manuel Atienza, es aquel que se interesa, en especial, por la funcionalidad del edificio, “esto es, para qué sirven cada uno de sus elementos —qué necesidad social o individual pretende satisfacer— y para qué sirve —qué lugar ocupa— todo el edificio en el conjunto del que forma parte”. Tal enfoque, propio del realismo sociológico, que pretende complementar la visión normativista, tiene por objeto ver al Derecho ya no sólo como lenguaje normativo, sino como realidad social y conducta humana.

Una tercera perspectiva comúnmente reconocida es aquella que pretende concebir al Derecho como un edificio modelo. Quien elige este enfoque —dice Atienza— se sitúa frente al Derecho en general, como el crítico que evalúa una determinada obra de acuerdo con ciertos cánones de carácter estético, técnico, económico, etc. Como el arquitecto que sólo proyecta un edificio pero que es ajeno a toda ejecución práctica de la obra.³

Más allá de las tres perspectivas anteriores, Atienza propone un cuarto enfoque que consiste en considerar al Derecho como una técnica para la solución de determinados problemas prácticos. Se trata de una visión eminentemente instrumental, pragmática y dinámica del Derecho que presupone, utiliza y, en cierto modo, da sentido a las anteriores perspectivas teóricas y que lleva a considerar el Derecho como argumentación. Es la perspectiva del arquitecto que no sólo proyecta el edificio sino que también se ocupa de los problemas de la ejecución de la obra, de la funcionalidad del

³ Esta perspectiva valorativa es la que muchas veces se identifica con la concepción iusnaturalista.

edificio, de su valor estético y de su integración en el ambiente. En definitiva —concluye Atienza— se trata de la perspectiva de quien no se limita a contemplar el edificio desde afuera, sino que participa activamente en su construcción y se siente comprometido con la tarea que desempeña.⁴

Con base en estas ideas, las presentes notas tienen como objeto exponer aquellos criterios adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver diferentes casos sometidos a su consideración, en los que ha interpretado y aplicado reglas y principios constitucionales fundamentales para el desarrollo democrático de los procesos electorales; criterios que constituyen una verdadera construcción judicial del Derecho Electoral y un cuerpo jurisprudencial indispensable para entender la organización, desarrollo y calificación de las elecciones en nuestro país.

De esta forma, se recogen diferentes razonamientos expresados por los Magistrados de la Sala Superior para sustentar diversas resoluciones que, si bien no necesariamente coinciden en cuanto a la cuestión de fondo, sí expresan criterios comunes respecto de determinadas normas constitucionales que constituyen la médula del Derecho Electoral mexicano. En la exposición de los temas no se consideró la fuerza vinculante de los argumentos expuestos en sentido estricto; esto es, no se aborda la discusión en torno a si los argumentos expuestos forman parte, siguiendo la terminología propia del *common law*, de la *ratio decidendi* o del *obiter dictum* de cada sentencia, es su valor persuasivo lo que interesa más allá de su carácter obligatorio. Por ello, se hará mención tanto a tesis de jurisprudencia, como a criterios sostenidos en tesis relevantes e incluso a razonamientos expresados en ejecutorias que, sin ser criterios jurisprudenciales o relevantes, tienen el valor innegable del precedente judicial.

En este trabajo se hará énfasis en tres aspectos a partir del estudio de algunos de los “casos difíciles” que ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Electoral. El primero, relativo a los criterios expresados por la Sala respecto del valor de su propias re-

⁴ Cfr. Atienza, Manuel, *Derecho y Argumentación*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1997, pp. 19 y ss.

soluciones como precedentes judiciales.⁵ El segundo es la visión que ha expresado de la estructura normativa de la Constitución a partir de la dicotomía reglas-principios que se ha enraizado fuertemente en el pensamiento jurídico contemporáneo, no sin mediar fuertes luchas argumentativas entre las concepciones tradicionales del positivismo jurídico, propias del Estado de derecho liberal basado en el principio de legalidad, y aquellas que postulan las teorías del Estado constitucional y democrático de derecho. Finalmente, el tercero muestra algunos ejemplos de aplicación de principios que han derivado en una construcción judicial de aspectos que, no se derivan de una interpretación gramatical o literal del texto legal y que constituyen ejemplos sobre la forma en que los jueces crean derecho, sin que esto implique la violación del orden jurídico o el ejercicio abusivo de la discrecionalidad judicial.

II. EL VALOR PRAGMÁTICO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

Desde hace varias décadas, el tema del precedente en la práctica judicial ha sido motivo de análisis y estudio, no sólo en los sistemas del *common law* en los que constituye la fuente principal de creación normativa, sino también en los sistemas de tradición románica, también conocidos como de *civil law*. Ya el jurista polaco Jerzy Wróblewski procuró enfatizar la relevancia práctica del precedente en los sistemas de *statutory law*⁶ y hoy día existen esfuerzos serios por construir una teoría general del precedente que, más allá de las distinciones tradicionales entre *ratio decidendi* y *obiter dictum* o entre eficacia vinculante y eficacia persuasiva del prece-

⁵ Es significativo si consideramos que en materia electoral, como en otras materias, además de los criterios de jurisprudencia que resultan obligatorios y de las tesis relevantes, también es factible argumentar con base en precedentes individuales que dada su importancia aunque no se expresen propiamente en tesis resultan de gran utilidad práctica.

⁶ Cfr. Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Fontamara, México, 2001, pp. 295 y ss. Véase también sobre este tema: Magaloni, Ana Laura, "El juez norteamericano ante la ley. Las técnicas de la interpretación del *statute law*, en *Isonomía*. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 6, abril, ITAM-Fontamara, México, 1997.

dente, procuran distinguir las distintas dimensiones del precedente con base en la práctica judicial.⁷

En nuestro país, por diversas razones, el tema del precedente judicial se ha restringido al estudio de la jurisprudencia considerada como obligatoria ya sea por reiteración o por contradicción de criterios. Sin embargo, los propios tribunales han considerado la temática del precedente y han expresado su importancia en la resolución de controversias en las que resulta aplicable.

En diferentes momentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a la función pragmática del precedente. Así, en su sexta época, la Primera Sala consideró que “el precedente jurídico que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando no haya formado jurisprudencia, debe ser tomado en consideración por las autoridades del país, no porque legalmente les sea obligatorio, sino por constituir una opinión sobre la interpretación o aplicación de la ley, opinión que merece respetabilidad, dada la autoridad del órgano de que proviene”.⁸

El pleno del alto tribunal, en su sexta época, sostuvo, en tesis de jurisprudencia, que los jueces de distrito “no violan el artículo 193 de la Ley de Amparo al invocar una ejecutoria aislada de las Salas de este Alto Tribunal, no obstante que no constituyen una jurisprudencia obligatoria, pues lo que establece dicho precepto legal es que los propios jueces federales deben obedecer la jurisprudencia obligatoria de este alto Tribunal, pero no les prohíbe que orienten su criterio con los precedentes de esta propia Corte, ya que es práctica generalmente reconocida la de que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de mayor jerarquía.”⁹

⁷ Por ejemplo, Michele Taruffo ha distinguido cuatro dimensiones del precedente: a) la dimensión institucional; b) la dimensión objetiva, c) la dimensión estructural, y d) la dimensión de la eficacia. Cfr. Taruffo, Michele, “Dimensioni del Precedente Giudiziario”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Anno XLVIII, N. 2, Giugno, 1994, Milano, Italia y “Precedente ed Esempio Nella Decisione Giudiziaria”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Anno XLVIII, N° 1, Marzo, 1994, Milano, Italia.

⁸ Tesis: PRECEDENTES DE LA SUPREMA CORTE, RESPETABILIDAD DE. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, CV, Sexta Época, p. 83.

⁹ Tesis: EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE, APLICADAS POR LOS JUECES DE DISTRITO. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXXIX, primera parte, sexta época, p. 20.

En su séptima época, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia consideró que las tesis sustentadas por la Sala que no constituyen jurisprudencia no entrañan obligatoriedad, sin embargo, “bien pueden servir de legal sustentación a las sentencias de tribunales inferiores, al no existir precepto legal alguno que impida a los jueces que orienten su criterio con los precedentes de esta Suprema Corte, además de que es un principio generalmente reconocido el que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de los de mayor jerarquía”.¹⁰

En materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció respecto del valor del precedente judicial en el incidente de incumplimiento de la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-050/2001 promovido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En este asunto, conocido en la jerga periodística como el de *los Amigos de Fox*. La importancia del precedente es significativa por la relevancia jurídica y política de la resolución que consideró al Instituto Federal Electoral como autoridad hacendaria, en tanto ejerza funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con facultades para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información razonablemente necesaria para cumplir tal función, sin que le sea aplicable el denominado secreto bancario.

Como es sabido, el recurso de apelación SUP-RAP-050/2001 fue promovido por el Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral contra actos relativos a las investigaciones realizadas por el Instituto sobre el origen y aplicación del financiamiento de la Coalición Alianza por el Cambio correspondiente al proceso electoral del año dos mil. En su sentencia, la Sala consideró, entre otras cosas, que el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo, a través de sus autoridades legalmente autorizadas, el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, e instruir y resolver los procedimientos establecidos para ello, tiene la calidad de autoridad hacendaria con fines fiscales y, por tanto, tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, por conducto

¹⁰ Tesis: TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA QUE NO HAN INTEGRADO JURISPRUDENCIA. TIENEN FUERZA JURÍDICA PARA NORMAR EL CRITERIO DE TRIBUNALES INFERIORES, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 139-144, tercera parte, séptima época, p. 141.

de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información necesaria para cumplir tal función fiscalizadora sin que le sean oponibles los denominados secretos bancario y fiduciario. Por ello, la Sala ordenó reabrir el procedimiento de queja contra la Coalición Alianza por el Cambio, en el entendido de que, no siéndole aplicable al Instituto el secreto bancario, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe entregar la información solicitada.

Así las cosas, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral solicitó a la Comisión, en acatamiento a la sentencia del Tribunal, no sólo información relativa a los partidos que integraron la Coalición Alianza por el Cambio, lo que fue objeto del recurso de apelación, sino también sobre recursos relacionados con el Partido Revolucionario Institucional en atención de la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática por supuestos ilícitos atribuibles al PRI (caso que se conoce como *Pemexgate*) lo que implicaba cuestiones no planteadas en el recurso de apelación original. Ante esta situación, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores negó la información respectiva por considerar que era ajena a la materia de la sentencia del recurso de apelación. Ante la negativa, el mencionado Consejo General interpuso incidente de incumplimiento de sentencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral declaró improcedente el incidente en virtud de que no existía relación entre la materia del recurso de apelación principal (referido a la investigación de la Coalición Alianza por el Cambio) y la materia del incidente (investigación a los recursos del PRI); sin embargo, consideró oportuno mencionar el valor del precedente judicial principalmente respecto de la calidad de autoridad hacendaria del Instituto Federal Electoral al ejercer funciones de fiscalización de los partidos políticos y, por tanto, a la no aplicación del secreto bancario en la tramitación de información solicitada por dicho Instituto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En particular, sobre la cuestión del precedente consideró que “en muchas sentencias se realizan consideraciones sobre interpretación de las disposiciones cuyo sentido es necesario dilucidar en abstracto, a fin de dejar sentadas las premisas jurídicas necesarias para resolver la controversia o cuestión sometida a la potestad jurisdiccional”. En dicha labor hermenéutica —señaló la Sala— no se toman en cuenta las características singulares del caso concreto que debe resolver-

se, sino que se busca dilucidar el alcance de las disposiciones jurídicas por sí mismas, independientemente de los hechos específicos en que se requiera su aplicación presente o futura; tal labor interpretativa no tiene el propósito de asignar a la norma un significado transitorio que sólo sirva para resolver determinado caso en concreto, sino que el juzgador tiene la intención de encontrar el sentido y alcance del enunciado normativo con grado de universalidad.

Esas interpretaciones genéricas y abiertas —como dijo la Sala— tienen como finalidad dejar sentado un precedente, sobre el sentido y alcance que le corresponde por sí a la disposición interpretada, con el propósito de que no sólo sirvan de fundamento para resolver el caso concreto, sino de orientación y guía ilustrada y sustentada respecto a todo asunto en que, para emitir una decisión administrativa, dictar una sentencia, resolver un recurso, o culminar cualquiera otra instancia, sea necesaria la aplicación de la norma interpretada.

“Esas interpretaciones abiertas sobre disposiciones constitucionales o leyes secundarias que realizan órganos jurisdiccionales competentes y terminales, en la parte considerativa de sus sentencias, han servido de base para la creación de la doctrina judicial o doctrina del precedente judicial, conforme a la cual, los criterios emanados de dichos órganos jurisdiccionales, han arraigado fuertemente en la conciencia de autoridades, y gobernados, expertos y no expertos en derecho, como factor principal de referencia y seguimiento necesario en las aplicaciones subsecuentes de la ley, en aras de privilegiar los valores de la igualdad de los gobernados ante la ley, la seguridad jurídica y la paz social, inherentes a todo Estado constitucional y democrático de Derecho, y esto se debe a que dichos criterios suelen estar respaldados en estudios o investigaciones pertinentes y con sujeción a razonamientos lógico-jurídicos, sólidos y racionalmente aceptables, y en consecuencia repercuten cotidianamente de manera decisiva en la elección y toma de decisiones de otros operadores del derecho, sean órganos jurisdiccionales o entidades administrativas, en tanto que, generalmente se difunden y comentan en diferentes ámbitos, como en el de la administración pública, en el académico, e incluso en el relativo al ejercicio de determinada profesión.”

Por ello, se consideró que aquellos criterios que proceden de órganos jurisdiccionales terminales y, por ende, se encuentran en una posición jerárquica superior a la de los demás operadores jurídicos que la invocan no sólo producen estimaciones jurídicas que, en determinadas circunstancias y condiciones legales, se hallan en el

camino de llegar a integrar jurisprudencia, la cual ya no sólo orientaría a dichos operadores en la toma de decisiones, sino que, en su caso, los podría vincular a su aplicación forzosa.

En este sentido, la resolución que se comenta precisa que, al ser el Tribunal Electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, por ende, sus resoluciones definitivas e inatacables, “las consideraciones abstractas que realiza sobre interpretación de leyes en sus resoluciones, tienen aplicación inmediata, directa e inexcusable en el caso concreto, pero constituyen precedentes revestidos de la importancia analizada.” Por lo que “ante la posibilidad de no ceñirse al criterio de interpretación que de manera abstracta y general se ha plasmado en el precedente, el operador jurídico debe ponderar no sólo las consecuencias que dicho proceder puede irrogarle, sino también tener en cuenta que con su disidencia podría trastocar la seguridad jurídica que debe imperar en todo estado constitucional democrático de derecho, por encima de cualquier estimación personal”.

Sin embargo, se consideró que el apartamiento de lo resuelto en el precedente por otros operadores jurídicos, “podría reputarse respetable si se llegara a apoyar en razonamientos lógico-jurídicos de consideración, que revelen que el disenso interpretativo de la correspondiente disposición, es producto de una reflexión seria y profunda, sustentada en su convicción, que esos razonamientos guarden cierta congruencia lógica y entendible, y no sólo revelen decisiones frívolas, subjetivas, dogmáticas e inexplicables, propiciatorias de incertidumbre e inseguridad jurídica”.

De esta forma, en la resolución se distingue, por un lado, la cosa juzgada cuyos efectos, consecuencias y obligaciones derivadas de una resolución jurisdiccional definitiva y firme, sólo operan de manera concreta, específica e individual sobre lo que fue materia de la decisión, en particular, sobre los sujetos que quedaron vinculados en el proceso, sobre las pretensiones acogidas y respecto de las causas o hechos que fueron objeto de la resolución. Por otro lado, en una resolución se establecen consideraciones relativas a la interpretación de leyes o de situaciones genéricas o abstractas que, en la medida en que no resulten obligatorias para otros operadores

del derecho o autoridades administrativas, “sí pueden resultar aptas y útiles para orientar sus decisiones en casos similares, por la fuerza del precedente”.¹¹

III. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCIÓN NORMATIVA

Se considera importante apuntar algunas ideas básicas sobre la interpretación constitucional y sobre la noción de “Constitución normativa”.¹² En la actualidad, la interpretación constitucional juega un papel fundamental en la configuración del sistema jurídico estatal. La Constitución es vista, ya no como una proclama política propia de la concepción liberal del siglo XIX, sino como el instrumento normativo pleno de mayor jerarquía dentro del sistema jurídico. Desde esta perspectiva, propia del constitucionalismo contemporáneo, sus enunciados establecen, explícita o implícitamente, principios y pautas normativas obligatorias para los operadores políticos que dada su jerarquía vinculan a todos los poderes públicos. Este cambio fundamental en la concepción del orden jurídico que derivó en la denominada constitucionalización del derecho, implicó también el cambio en la concepción del ejercicio del poder público, situando al poder judicial al centro del debate en torno al control de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes.¹³

¹¹ Véase, recurso de apelación SUP-RAP-050/2001. Incidente de incumplimiento de sentencia. Incidentista: Consejo General del Instituto Federal Electoral, 24 de junio de 2002, pp. 16 y ss.

¹² Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, 3er. Ed, Civitas, Madrid, España, 1991; Mora-Donatto, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, UNAM, México, 2002.

¹³ Sobre este tema, véase, entre otros: Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 2001; Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1994; Favoreau, Louis, *Legalidad y constitucionalidad. La constitucionalización del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, No. 59, Colombia, 2000; Zagrebelsky, *El derecho dúctil, op. cit.*; Ely, *Democracia y desconfianza, op. cit.*

Este proceso de constitucionalización del derecho que deriva en la concepción normativa de la Constitución requiere, entre otras cosas, un diseño constitucional que incorpore órganos facultados con poderes de control de la constitucionalidad. Así, los tribunales constitucionales, como tales mecanismos de garantía de los derechos y principios básicos del orden jurídico, adquieren un papel determinante en la configuración del orden legal, pues muchas veces son ellos los que en definitiva establecen los rangos interpretativos y los alcances de los enunciados normativos previstos en el texto constitucional. Por ello la doctrina que se genera en las resoluciones de los tribunales, más allá de su valor específico al caso concreto, tiene un valor genérico, universal, determinante para operar el sistema jurídico.

El desarrollo jurisprudencial del derecho que realizan los tribunales constitucionales al aplicar e interpretar la Constitución, es una verdadera construcción judicial del derecho, en ocasiones independiente de criterios preestablecidos por el legislador. De forma tal que la concreción de un derecho puede ser, de acuerdo con el modelo argumentativo empleado, más amplia o más restrictiva del sentido gramatical del enunciado. De ahí la importancia de los estudios de caso, que nos permiten identificar, no sólo los criterios de interpretación, sino también las razones ideológicas de la decisión, en tanto establecen el sentido del modelo constitucional que considera el tribunal debe prevalecer.

En nuestro país, el Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia, salvo los casos previstos como facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerce el control de constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales federales y locales y, por tanto, ejerce atribuciones de tribunal constitucional en materia electoral. Siendo esta materia parte medular de la estructura de poder estatal, en tanto establece el sistema electoral, el sistema de partidos, la forma de gobierno y el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el Tribunal Electoral se convierte en un actor principal en la construcción del orden jurídico nacional, a través de la interpretación constitucional, lo que le da a sus resoluciones una importancia teórica y práctica fundamental.

Respecto del valor normativo de la Constitución, la Sala Superior en la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-013/2002, al analizar los postulados constitucionales que desarrollan y garantizan el carácter de república representativa y democrática en nuestro país, señaló que el principio de soberanía popular consagrado en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, en particular y en general el contenido de estos postulados “no es una mera declaración retórica de determinadas opciones políticas a cargo del Estado mexicano; por el contrario, al tenor de lo instituido en el diverso 133 de la propia Carta Magna, cuenta con pleno valor normativo, al tener el carácter de Ley Suprema de toda la Unión”.

Por ello, continúa la Sala Superior, la “formulación abstracta de reconocimiento consistente en que el poder radica en última instancia en el pueblo y se institucionaliza para su beneficio, por virtud del cual el Estado mexicano merece el calificativo de democrático, reviste el carácter de columna vertebral de todo el sistema constitucional, principio estructural que se encuentra desarrollado a lo largo de todo el articulado y que, además, impregna todo el texto constitucional y el resto del ordenamiento jurídico, el cual debe ser interpretado a la luz de estas declaraciones y de los valores que propugna, establecidos como ideales que una comunidad decide proponerse como los máximos objetivos de su ordenamiento jurídico, valores que si bien no se encuentran necesariamente explicitados como tales, su existencia resulta evidente del propio articulado, por lo que no pueden ser desconocidos”.

“Con las disposiciones referidas, entre otras, es posible constatar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos articula una serie de elementos que desarrollan y garantizan su carácter de República representativa y democrática, al plasmar en su articulado los principios fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que unos comicios se consideren producto del ejercicio popular de la soberanía, y que al estar elevados a rango constitucional tiene un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables, sin que para prevalecer tengan que ser contemplados, detallados o desarrollados por las constituciones locales, el estatuto de gobierno del Distrito Federal o las leyes electorales correspondientes, porque lo importante es que tales princi-

pios se encuentran sostenidos en la Carta Magna, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, al tenor del artículo 133 del mismo ordenamiento.”¹⁴

Resulta evidente, a la luz de las anteriores consideraciones, que el Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia y en su carácter de tribunal constitucional especializado, al aplicar, interpretar e integrar el Derecho Electoral lo hace desde una concepción normativa de la Constitución que la convierte en referente inmediato y parámetro principal del sistema constitucional electoral.

IV. REGLAS Y PRINCIPIOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

En su carácter de tribunal constitucional, el Tribunal Electoral ha estudiado no sólo el carácter normativo de la Constitución sino también la estructura propia del orden jurídico. En la sentencia de fondo del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-118/2002, relativo a la convocatoria expedida por el Gobierno del Distrito Federal al plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y Periférico, que ya había sido impugnada ante el tribunal electoral local, la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior consideraron necesario, al analizar la procedibilidad del juicio, pronunciarse respecto de si, conforme al principio constitucional de que los actos electorales trascendentes deben estar sujetos a control de constitucionalidad (artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal) los procesos plebiscitarios podrían ser materia del juicio de revisión constitucional aunque no existiera una norma que se refiriera expresamente a tal supuesto. Lo anterior hacía necesario definir el alcance del principio constitucional frente a la ausencia de una regla, propiamente hablando, que regulara tal supuesto.

Para ello, siguiendo el modelo del pensamiento jurídico contemporáneo que considera al Derecho como un sistema basado en la

¹⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-013/2002, Sentencia de 5 de junio de 2002, p. 56-60.

dicotomía reglas-principios,¹⁵ la Sala Superior expresó: “que la Constitución no es en rigor una norma, sino más bien un conjunto de principios y normas. Sin embargo, comúnmente se le designa como norma superior para hacer referencia a una de sus importantes características, consistente en su supremacía respecto de todas las normas restantes”.

“La Constitución como cuerpo normativo se nutre de enunciados escritos, en que constan principios fundamentales del sistema jurídico mexicano, en algunos casos identificados expresa y directamente, y en otros como elementos informadores de las instituciones, y por otro lado contiene reglas, con las cuales se desarrollan o acogen ciertos principios y se asegura directa y específicamente algún valor.

Esta característica es propia de toda constitución democrática contemporánea, en la que se pretende regular la organización del Estado y el estatus fundamental de los ciudadanos, mediante el establecimiento de líneas vertebrales del orden social, así como de directrices de todas las ramas del derecho.”

Al identificar la diferencia entre reglas y principios, la Sala Superior enfatizó en que “los principios se configuran en forma abierta, en tanto que las reglas lo hacen en forma un tanto acotada y específica, al determinar concretamente ciertas consecuencias de una determinada hipótesis que se actualiza con hechos concretos.” De esta forma consideró, siguiendo a la doctrina generalmente aceptada, que algunas de las principales acepciones de los principios, se refieren a que: a) son normas que expresan y tutelan los valores superiores de un orden jurídico, y b) son directrices o normas programáticas, que estipulan la obligación de perseguir determinados fines.¹⁶

¹⁵ Cfr. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Planeta-Agostini, España, 1993; Hart, *Postscriptum al Concepto del Derecho*, traducción de Rolando Tamayo y Salmerán, UNAM-III, México, 2000; Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993; Atianza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, España, 1996; Prieto Sanchís, Luis, *Ley, principios, derechos*, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, No. 7, Universidad Carlos III de Madrid, Dykson, 1998. Para una revisión de la aplicación de este modelo en materia electoral en nuestro país véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “Principios y reglas en el Derecho Electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo, en *Elecciones y justicia en España y México. Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, TEPIJF, México, 2002, pp. 179 y ss.

¹⁶ Al respecto véase Atianza y Ruiz Manero, *Las Piezas del Derecho*, op. cit., pp. 5 y ss.

En consecuencia, la mayoría estimó que los principios jurídicos “son un tipo de pauta, en la que no se define una hipótesis particular y que no cuenta con supuestos de hecho concretos, como sucede, por ejemplo, con el principio de irretroactividad en la aplicación de los preceptos, la igualdad de los gobernados ante la ley o la prohibición de la discriminación, los cuales se desprenden como una meta a alcanzar, y como límites para el resto de la normatividad y de los actos de las autoridades” y que para la aplicación armónica de las reglas y principios contenidos en la Constitución, “debe tenerse en cuenta que, en su calidad de enunciados jurídicos, tanto los principios como las reglas presentan un doble aspecto: uno directivo, denominado de guía de conducta, y otro valorativo o de valoración de la conducta”.

Por cuanto hace al aspecto valorativo —continúa la Sala— éste se refiere a ciertos estados de cosas que el derecho reconoce como valiosos y que, en consecuencia, merecen ser protegidos, tales como: la vida, la libertad, la dignidad, la democracia, la soberanía, etcétera. Al respecto tanto los principios como las reglas están orientados a hacer efectiva esa protección. “Sin embargo, la diferencia existente entre los principios y las reglas para hacer efectivos esos valores, radica en que las reglas son una modalidad concreta y específica de protección de ciertos valores, en tanto que a través de los principios se establecen directrices o postulados rectores de todo el sistema jurídico.”

Finalmente, para justificar la supremacía de los principios constitucionales respecto de ciertas reglas, la mayoría de los magistrados concluyen que “los principios son rectores de las reglas positivas que configuran los sistemas jurídicos, pues al expresar los valores superiores de todo orden normativo, se constituyen en directrices que dichas reglas deben considerar en las hipótesis concretas positivizadas”.¹⁷

¹⁷ Cfr. Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, sentencia de treinta de agosto de 2002, pp. 12-15. Cabe precisar que la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-118/2202 fue aprobada, por lo que hace a la procedibilidad del juicio, por mayoría de cuatro votos, ausente la Magistrada Alfonsina B. Navarro y con el voto en contra de los Magistrados José de Jesús Orozco y José Luis de la Peza. Sin embargo, no se desprende del voto particular de los magistrados oposición respecto del criterio transcrito respecto de la distinción entre reglas y principios aunque sí del análisis expresado por la mayoría respecto de la procedibilidad del juicio, lo que se manifiesta en los párrafos

V. LA OPERATIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO ELECTORAL. EL CASO DE LA NULIDAD ABSTRACTA DE ELECCIÓN

De acuerdo con el modelo descrito sobre el carácter normativo de la Constitución y, en particular, sobre su estructura basada en reglas y principios, a continuación se exponen las consideraciones de la Sala Superior respecto al fundamento constitucional de los principios que rigen los procesos electorales y que sustentan la constitucionalidad y legitimidad del sistema democrático en nues-

siguientes: “[...] Es de capital importancia destacar que, en oposición a lo sustentado por la mayoría, en el presente caso no se actualiza en el plano constitucional un conflicto entre un “principio” y una “regla” que se resolvería automáticamente en favor del principio; más precisamente, no es el caso que exista una colisión entre el principio democrático derivado del artículo 40, en relación con lo dispuesto en los artículos 3º, inciso a), 25, 26 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las “reglas” que delimitan la competencia constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación previstas en el artículo 99, párrafo cuarto (específicamente su fracción IV), del propio ordenamiento, conflicto que supuestamente se resolvería en favor del referido principio democrático, y que permitiría dilucidar la cuestión (interpretativa) acerca de si existe la posibilidad jurídica de examinar la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado mediante el juicio de revisión constitucional electoral o algún otro de los distintos medios impugnativos previstos en el artículo 99 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [...] En la especie, no existe realmente un conflicto entre un principio y una regla que pudiese resolverse con arreglo a una norma de conflicto que confiera preeminencia al principio sin más sino una tensión entre dos principios constitucionales: El principio democrático y el principio de legalidad. Ello es así, toda vez que las normas por las cuales se establece la competencia constitucional de este órgano jurisdiccional federal (básicamente las contenidas en el citado artículo 99 constitucional) tiene como su principio fundante o justificador al principio de legalidad. Ciertamente, debe arribarse a dicha conclusión porque todo conflicto aparente entre un principio y una regla puede reconducirse, en principio, a un “conflicto” entre un principio y el principio subyacente a la regla en cuestión [...] Acorde con lo razonado, el aparente conflicto entre el principio democrático y las reglas constitucionales que delimitan la competencia de este tribunal involucra en realidad un concurso entre dos principios de la misma jerarquía normativa: El principio democrático y el principio de legalidad. Por tanto, no cabe aplicar la norma de conflicto *lex superior*, en todo caso, si esto es así, la cuestión que debe plantearse no es cuál principio tiene precedencia sobre el otro sino cómo optimizar ambos principios, a la luz de una interpretación sistemática y funcional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [...]” Cfr. Voto particular a la sentencia, pp. 264, 266, 267. Para una revisión sobre este tema véase Orozco Henríquez, “Principios y reglas en el Derecho Electoral mexicano...”, *op. cit.*

tro país. Las notas están basadas en las sentencias dictadas en los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000 y su acumulado, y SUP-JRC-120/2001, relativos a la elección de gobernador en los estados de Tabasco y Yucatán, respectivamente, en los que solicitó la nulidad de la elección. Los casos son de gran relevancia no sólo por la trascendencia jurídico-política que, en su momento, generaron, sino por el desarrollo interpretativo de los principios electorales fundamentales que, si bien en ocasiones se enuncian explícitamente en el texto constitucional y legal, no siempre se identifican sus alcances y limitaciones, dejando de alguna manera al Tribunal Electoral tan delicada y fascinante tarea.

Las impugnaciones relativas a la elección de gobernador en los estados de Tabasco y Yucatán comparten la cuestión relativa a la denominada “causal abstracta de nulidad de elección”. Término creado por los propios magistrados del Tribunal en contraposición a aquellas causas específicas de nulidad, expresa y puntualmente previstas en la legislación electoral. A grandes rasgos, la cuestión planteaba el problema de determinar si, de conformidad con la legislación local respectiva, era posible jurídicamente anular la elección de gobernador aunque tal hipótesis de nulidad no estuviera expresamente prevista en el texto constitucional o legal de la entidad, o dicho de otra forma, si del texto constitucional tanto federal como local y de la legislación estatal podía derivarse un supuesto de nulidad de elección de gobernador con base en determinados hechos que no configurasen alguna de las causales de nulidad previstas en la legislación. Para ello, era necesario determinar si ciertas conductas que en principio no estuvieran expresamente señaladas como causales de nulidad de elección (ya fuera porque fueran diferentes a las previstas en otras causales o porque se realizaran en un momento distinto a la jornada electoral) pudieran constituir violaciones que, por su gravedad, vulneraran aquellos principios fundamentales sin los cuales no podría considerarse un proceso electoral como producto del ejercicio efectivo de la soberanía popular y, por lo tanto, la autoridad facultada para la calificación de la elección podría, en tales supuestos y en ejercicio de tal atribución legal, declarar su nulidad.

De esta forma, era imperativo considerar aquellos principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, ya sea implícita o explícitamente, que son esenciales en toda elección democrática.¹⁸ En consecuencia, de un análisis sistemático de los artículos 39, 40, 41, 49, 99, 115, 116 y 133 de la Constitución Federal, la Sala Superior identificó los siguientes principios cuyo respeto garantiza que una elección se considere producto del ejercicio efectivo de la soberanía popular:

- a) Las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas;
- b) El sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo;
- c) En el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad;
- d) La organización de las elecciones debe hacerse a través de un organismo público y autónomo;
- e) La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral;
- f) En el proceso electoral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y
- g) En los procesos electorales debe haber un sistema de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La Sala Superior sostuvo que estos principios electorales, previstos de manera explícita en la Constitución y en la ley, deben ser observados en todo proceso electoral, tanto federal como local, para que tales comicios puedan ser calificados como democráticos.¹⁹ Ta-

¹⁸ Los principios-regla en el derecho pueden ser clasificados, de acuerdo con el esquema de Wróblewski, en principios explícitos, principios implícitos y principios extrasistémicos. Los principios explícitos o positivos son aquellas normas explícitamente promulgadas en una disposición o enunciado, o normas construidas con elementos pertenecientes a varias disposiciones, pero que son consideradas más importantes que las demás. Los principios implícitos de derecho son las premisas o consecuencias de normas identificadas a través de una inducción en el primer caso y de una deducción en el segundo. Los principios extrasistémicos de derecho son principios externos al sistema jurídico, que provienen básicamente o del derecho comparado o de reglas sociales aceptadas por la práctica judicial (moral, costumbre...). Cfr. Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, op. cit., pp. 203 y ss., y Ezquiaga, Francisco Javier, "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional" en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, ITAM-Fontamara, Número 1, octubre, 1994, p. 85.

¹⁹ Cfr. Tesis relevante: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política

les criterios judiciales nos permiten hablar de la existencia de determinados principios sustantivos del derecho electoral. Principios que constituyen, desde nuestra perspectiva, el núcleo duro de todo régimen democrático y encuentran su expresión en normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías consagradas en la Constitución, en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que si bien en un primer momento se encuentran explícitamente enunciados en los textos normativos no necesariamente están desarrollados, lo que significa que sólo a través de su interpretación judicial es posible definir su alcance y sentido.

En este sentido, respecto de las elecciones libres, auténticas y periódicas como base del régimen democrático la Sala Superior adelantó determinados criterios que desarrollan el texto constitucional al señalar que “las elecciones libres se dan cuando se ejerce la facultad natural del sufragante de dirigir su pensamiento o su con-

de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las Constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; 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. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados. Sala Superior. S3EL 010/2001.

ducta según los dictados de la razón y de su propia voluntad sin influencia del exterior; sin embargo, para apreciar si se ha respetado la libertad en la emisión del sufragio, no basta con examinar el hecho aislado referente a si, en el momento de votar, el acto fue producto de una decisión libre, es decir, de una libertad no coaccionada, sino que para considerar que el derecho al sufragio se ha ejercido con libertad, es necesario establecer, si en la elección han existido otra serie de libertades, sin cuya consecuencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera”.

De la misma forma, la Sala Superior consideró que “la autenticidad de las elecciones se relaciona con el hecho de que la voluntad de los votantes se refleje de manera cierta y positiva en el resultado de los comicios y que lo periódico de los sufragios es que éstos se repitan con frecuencia a intervalos determinados en la propia ley electoral local, para lograr la renovación oportuna de los poderes.” Asimismo, la Sala Superior consideró que la universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto, lo que garantiza a su vez el principio de no discriminación del sufragio.²⁰

Por su parte, la libertad de sufragio, “cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. La fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del sufragio”. Además, ha dicho el Tribunal, “en el terreno político, el elector debe quedar libre de ciertas formas explícitas de coacción: las libertades elementales consisten en que su voto no se vea influido por intimidación ni soborno, es decir, que no reciba castigo ni recompensa por su voto individual, aparte de las consecuencias públicas, que emita su voto con pleno conocimiento de las propuestas políticas a partir de una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos”.

Por cuanto hace al secreto del sufragio, éste “constituye una exigencia fundamental de la libertad del ciudadano-electoral, para

²⁰ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-120/2001, sentencia de 24 de julio de 2001, p. 300.

votar de manera reservada, a fin de que en el momento de la elección quede asentada su expresión de voluntad y merezca efectos jurídicos”.²¹

El sufragio libre adquiere a la luz de las sentencias del Tribunal Electoral no sólo un valor retórico-discursivo sino también un valor normativo. La libertad de los votantes “es un elemento esencial del acto del sufragio y por ende, de la elección propiamente dicha, para que pueda ser considerada democrática”. Esto es así —ha dicho la Sala Superior— porque “la elección es el mecanismo por el cual se logra la expresión de la voluntad popular, se constituye por todas las etapas que preparan la jornada electoral y definen su resultado”.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por la palabra elección en el marco del derecho electoral? En palabras de los magistrados, el significado del término elecciones está marcado por un dualismo de contenido: un sentido “neutro” o técnico y otro “ontológico”. Por un lado, en su sentido neutro la elección es “una técnica de designación de representantes”, por el otro, en su sentido ontológico el término “elecciones” implica “vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos”. En este sentido la esencia de toda elección es el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, como método democrático para designar a los representantes del pueblo.

En consecuencia para ejercer realmente el sufragio, “el elector debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas reales, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción”.

Por todo ello, las elecciones democráticas deben efectuarse siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía

²¹ Cfr. *Caso Tabasco*, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado, sentencia de 29 de diciembre de 2000, en *Colección Sentencias Relevantes*, No. 2, TEPJF, México, p. 494.

de tales principios, que son vinculantes para el electorado, constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan la legalidad y legitimidad del proceso. Entre tales principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para una elección libre están:

- 1) La propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;
- 2) La competencia entre candidatos;
- 3) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);
- 4) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;
- 5) El sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política;
- 6) La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral.

Estos principios están consagrados en la Constitución Federal y se reflejan en el sufragio universal y el derecho al voto libre, secreto, igual y directo.

En este sentido, concluye la Sala Superior, el derecho al sufragio, además de ser un derecho subjetivo “es sobre todo un principio, el más básico de la democracia” o del Estado democrático, en la medida en que “si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otra forma más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto”.²²

VI. EL CASO DE LA NULIDAD ABSTRACTA

Desde esta perspectiva, la Sala Superior, a partir de la interpretación de los textos normativos construye una nueva categoría del Derecho Electoral que se sitúa como una pieza fundamental dentro del sistema electoral en general y del de las nulidades, en particular:

²² Caso Tabasco, *cit*, p. 495.

la nulidad abstracta. Este tipo de nulidad, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las normas constitucionales y legales, implica que en la legislación positiva electoral, no sólo se encuentran previstas determinadas causas de nulidad específicas, sino que al lado de éstas es posible desprender una causa de nulidad abstracta o no específica. Tal causal abstracta puede producirse por la inobservancia de principios fundamentales que rigen a todo proceso electoral en un régimen democrático.

Esto es así, ya que en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “se ordena que los poderes de los estados se organizarán conforme con la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas constitucionales y que, por medio de las leyes de los estados en materia electoral, deberá garantizarse que se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Esto implica que, por regla general, ningún acto o resolución electoral puede sustraerse al sistema de medios de impugnación que las leyes de los estados determinen en materia electoral, conforme con el mandato constitucional, y menos aún al principio de legalidad”.²³

Por consiguiente, si cualquier acto de autoridad está sujeto al control de constitucionalidad y legalidad, este incluye también a aquellos realizados durante la etapa de resultados y declaración de validez de la elección. Esta última etapa no se compone exclusivamente del acto de cómputo, para determinar al triunfador en los comicios, sino que además implica la declaración de validez y calificación de la elección lo que significa, por un lado, que se realice dicha declaración sin ningún tipo de dificultad, pues lo ordinario es que los comicios se celebren con estricto apego a la ley y que en ellos se observen los principios fundamentales que deben regir las elecciones democráticas, y, por el otro, dado que la declaración de validez de una elección —como ha dicho la Sala Superior— no constituye un formalismo vacío, sino que debe ser producto del examen de todas las circunstancias, hechos y actos que conforman el proceso electoral, todo lo

²³ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-120/2001, sentencia de 24 de julio de 2001, p. 279.

cual debe ser confrontado con normas y principios rectores de la actividad electoral, es posible que a través de la calificación de la elección, la autoridad electoral declare la nulidad de la elección.

En cualquiera de los supuestos mencionados, dado que la autoridad electoral debe sujetarse, entre otras normas aplicables, al principio de legalidad previsto en la Constitución federal, es posible que su resolución sea revisada por las instancias jurisdiccionales competentes pues al hacer la calificación se debe verificar el cumplimiento de los principios y elementos esenciales e imprescindibles de toda elección democrática, exigidos por la Constitución, lo que lleva al análisis no sólo de las irregularidades que resulten el día de la jornada electoral ni limitado el examen a las causas específicas que prevé el ordenamiento electoral local, sino que debe abarcar todas las circunstancias comprendidas en el proceso electoral y que pudieron afectarlo, por contravenir los principios constitucionales.

Tal estudio lleva a la conclusión de que la actividad del consejo electoral realizada para calificar las elecciones admite conducir a dos resultados posibles: la declaración de la validez de la elección, o bien, la declaración de su invalidez. Lo ordinario es que se emita una declaración de validez de la elección; sin embargo, no se descarta la posibilidad de que por advertir la existencia de irregularidades que impliquen la inobservancia de los principios fundamentales que rigen a una elección democrática, el consejo electoral pueda declarar la invalidez de la elección, con base en la causal de nulidad abstracta. Por tanto, sí se advierte que el consejo electoral respectivo no valoró dichas circunstancias o que lo hizo de una manera incorrecta y que se transgredieron los señalados principios, y no obstante esto, declaró la validez de la elección, ha lugar a considerar, que se está ante la presencia de una situación que admite ser combatida a través de alguno de los recursos previstos en el sistema de medios de impugnación de la legislación de que se trate.

Lo anterior implica que en el sistema de nulidades electorales existen dos tipos de causales: las causales específicas y la causal abstracta. Las primeras, por regla, se encuentran codificadas expresamente; la segunda deriva de una interpretación sistemática y funcional del sistema electoral en su conjunto sin la cual no tendría sentido hablar de principios constitucionales democráticos. Pues, como lo ha señalado la Sala Superior, de sostener la postura de que sólo por las cau-

sas específicas se pudiera invocar la nulidad de una elección, se impediría declarar la ineficacia de ésta, aun cuando acontecieran irregularidades no remediadas 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 inelegible, y b) la comisión generalizada de violaciones substanciales antes y durante la jornada electoral que atenten claramente contra principios esenciales de toda elección democrática.²⁴

COMENTARIO FINAL

La consolidación de la democracia y del Estado constitucional lleva implícita la construcción de un orden jurídico capaz de conjugar no sólo la efectiva operatividad del sistema a partir de un claro establecimiento de facultades y competencias de los diferentes órganos políticos base del mismo, sino también de conseguir la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional. Este diseño garantista que —en palabras de Luigi Ferrajoli— implica una renovación revolucionaria del paradigma del derecho, de la jurisdicción, de la ciencia del derecho y

²⁴ Cfr. SUP-JRC-120/2001, pp. 275 y ss. Tales consideraciones también han sido expresadas por la Sala Superior en la tesis: 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 9 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

de la democracia misma,²⁵ coloca a la Constitución como norma suprema del sistema, tanto en su sentido formal como material y conlleva también a situar al juez constitucional en un lugar privilegiado como garante de la constitucionalidad.

Las sentencias de los jueces constitucionales adquieren un poder persuasivo singular al adoptar la categoría del precedente judicial, cuyo valor, más allá del caso concreto, se manifiesta en su contribución argumentativa, que rebasa el ámbito estrictamente jurisdiccional y se sitúa en el ámbito más amplio de la dogmática constitucional. Tales criterios resultan imprescindibles para la comprensión del sistema en su conjunto al desarrollar los contenidos normativos expresados en reglas y principios constitucionales cuya contradicción, imprecisión o vaguedad obligan a la construcción judicial a partir de la interpretación e integración del texto normativo.

En este documento hemos procurado hacer énfasis en la importancia que las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen para la comprensión del Derecho Electoral en tanto establecen ideas-base que permiten describir la operatividad del sistema a partir de la concepción que del mismo tienen la mayoría de los magistrados del Tribunal. Tales ideas permean la interpretación y aplicación de los textos normativos.

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. Sala Superior. S3EL 011/2001.

²⁵ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 15, Colombia, 2000, pp. 65 y ss., y del mismo autor, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª ed., Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 15 y ss.

Ejemplo de ello es la influencia que la distinción entre reglas y principios, como estructura base del orden jurídico, genera en la interpretación del sistema jurídico electoral; influencia que, de alguna manera, permitió la construcción de categorías nuevas que, en principio, no se encontraban previstas expresamente en el ordenamiento y que, sin embargo, son imprescindibles para su coherencia y funcionalidad; como es el caso de la nulidad abstracta de elección que dio la oportunidad al Tribunal Electoral, no sólo de resolver ciertos “casos difíciles”, sino también de establecer la garantía judicial efectiva como último recurso en todo proceso electoral sin la cual el régimen democrático sería una quimera.

Otros casos de gran importancia han sido resueltos por el Tribunal, algunos apenas anunciados en estas líneas que deberán ser motivo de reflexiones posteriores. Sin embargo, vale la pena resaltar la importante jurisprudencia que ha generado en materias poco desarrolladas, como en materia de derechos electorales de los pueblos indígenas, del derecho a la información político-electoral, de la protección de derechos de los militantes de los partidos políticos, entre otros muchos temas que están pendientes de estudio por la teoría. El desarrollo jurisprudencial del Tribunal Electoral constituye una verdadera construcción judicial del Derecho Electoral a partir de la cual se sustenta y explica el régimen político-electoral en nuestro país, por lo que su conocimiento y estudio son indispensables. Esperamos con estas líneas haber contribuido al debate en torno al importante papel de la justicia constitucional en materia electoral y haber dejado algunos materiales a la discusión futura.

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA APELACIÓN ELECTORAL Y SUS IMPLICACIONES PROCESALES (REFERENCIA AL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL)

*Alejandro CARDENAS CAMACHO**

SUMARIO: I. Introducción; II. Diferencias entre juicio y recurso; III. Naturaleza jurídica de la apelación electoral; IV. Implicaciones procesales según la naturaleza jurídica que se atribuya a la apelación electoral; Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se escribe sobre algún tema jurídico, se suele exigir, además del cumplimiento de ciertos lineamientos técnicos, el planteamiento de un problema, el desarrollo de una hipótesis y la aplicación de un andamiaje crítico o documental que sirva de soporte.

El trabajo que se presenta, lejos de acumular información documental, contiene, ante todo, una serie de reflexiones en torno a la naturaleza de la apelación electoral, que trato de expresar apoyándome en el discurso procesal y la práctica forense. Mi objetivo primordial es demostrar que el recurso de apelación, tal y como está diseñado en la legislación electoral, es un híbrido procesal cuya configuración trastoca las garantías del debido proceso y la recta administración de la justicia electoral.

Quiero enfatizar que mi análisis parte de una premisa fundamental: que el tema relativo a los medios de impugnación en

* Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

materia electoral pertenece más al derecho procesal que al derecho electoral. Y no podía ser de otra manera, si de lo que se trata es de enjuiciar un instrumento creado para la solución de las controversias electorales en las que se pone en juego no sólo la legalidad de un acto, sino también los derechos de los actores políticos.

Nadie podría negar el avance significativo que representa la judicialización de las cuestiones electorales; empero, si en sus orígenes se pensó en la necesidad de contar con los medios de impugnación necesarios para la solución de este tipo de conflictos, lo que nos debe ocupar ahora es la necesidad de dotar a dichos instrumentos de una mayor capacidad heurística con el fin de garantizar un alto grado de certeza en la resolución de los procedimientos jurisdiccionales que se suscitan en la materia. La idea, entonces, es poner en tela de juicio la naturaleza de la apelación electoral, para de ahí deducir sus consecuencias y las perspectivas encaminadas a proveer de unidad, estructura y coherencia procesal a dicho medio de impugnación.

Una advertencia: el presente trabajo tiene como referencia central el Código Electoral del Distrito Federal, en el que la apelación constituye el único medio para combatir los actos y las resoluciones de las autoridades electorales, incluyendo el cómputo, resultado y entrega de constancias de una elección. No obstante, las consideraciones que aquí se exponen pueden extrapolarse tanto a aquellas legislaciones que prevén los recursos de apelación e inconformidad, como a aquellas en las que se establece un órgano de segunda instancia, dado que lo que aquí se enjuicia no es tanto la denominación de los recursos o la dualidad de vías, sino la naturaleza y estructura procesal con la que fueron diseñados los medios de impugnación en la mayoría de las legislaciones electorales.

Finalmente, quiero mencionar que en la preparación de este trabajo, he procurado anticiparme a algunas preguntas, de modo que el desarrollo de la exposición se hace en algunas partes a manera de diálogo. Ello, además de ayudarme a plantear la tesis central que sustento, me permitirá dar un poco de vida a esta modesta exposición.

II. DIFERENCIAS ENTRE JUICIO Y RECURSO

En tanto recurso, la apelación en materia electoral puede definirse como un medio de impugnación jurisdiccional con el que cuentan los actores políticos para privar de eficacia jurídica a un acto o resolución de la autoridad electoral administrativa; sin embargo, cabría preguntarse, a la luz de la teoría general del proceso, si se trata en realidad de un recurso o de un juicio.

Para dilucidar lo anterior, conviene, en primer término, recordar la diferencia específica entre juicio y recurso. El primero, siguiendo la definición de Carnelutti, denota la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio, en tanto que el segundo constituye tan solo una etapa de aquél, cuya finalidad es garantizar la plenitud de conocimiento en los asuntos judiciales y por ende una recta administración de justicia. Los recursos son, en suma, un procedimiento que se verifica dentro del proceso.

La vía recursal, por tanto, supone la existencia de un segundo grado en el conocimiento de un litigio. Así, mientras en la primera instancia, el conocimiento y la dirección del proceso lo lleva a cabo el órgano jurisdiccional ante quien se ejercita la acción, en la segunda instancia corresponde hacerlo al órgano encargado de revisar y en su caso reformar el acto o resolución emitido por el primero. Vista así, la apelación no es sino el medio para pasar, de una instancia a otra, el examen de un pleito judicial o de un aspecto de éste. En este doble examen, el proceso conserva su unidad, es decir, la relación jurídica procesal no se altera en ninguno de sus términos. Tanto las partes como el objeto del debate son los mismos en ambas instancias. Con mucha razón Chiovenda sostenía que la apelación ha de considerarse como la prosecución del procedimiento de primer grado, para reanudarlo en la condición en que se encontraba antes del cierre de la discusión.

Pero también la doctrina procesal distingue otro tipo de recursos, a saber: los que se interponen y resuelven por la propia autoridad que los emite, sea de naturaleza jurisdiccional o administrativa. A esta clase de medios de impugnación se les conoce también como recursos horizontales o remedios, ya que permiten a la autoridad

que llevó a cabo el acto impugnado corregirlo o enmendarlo cuando están afectados por determinados vicios. A diferencia de los recursos que son a cargo de un juez superior, los horizontales no tienen por objeto hacer un nuevo examen de la cuestión sujeta a debate, sino únicamente eliminar la anomalía que vicia al acto procesal. Este tipo de remedios ha encontrado campo fértil en materia administrativa, en donde el poder público es el que lleva a cabo la revisión de sus propios actos, aunque, fuerza es decirlo, dicho examen no suele concretarse a la eliminación de un vicio de forma, sino que puede consistir también en nuevo análisis del acto impugnado, con el fin de preservar su legalidad.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA APELACIÓN ELECTORAL

De acuerdo con las consideraciones antes apuntadas, podría afirmarse que la apelación electoral participa de la naturaleza de un juicio y no de un recurso, pese a su apariencia formal. Digo que tiene la naturaleza de un juicio, toda vez que la apelación electoral no constituye una etapa o fase dentro de un proceso jurisdiccional incoado con anterioridad (característica esencial de los recursos verticales); antes bien, los actos y los sujetos que concurren en la apelación electoral (autoridad responsable, actor, tercero perjudicado y coadyuvantes) están vinculados y ordenados jurídicamente con la finalidad de dilucidar un conflicto de intereses respecto del cual no se ha hecho pronunciamiento alguno, con excepción de las resoluciones que el órgano de la jurisdicción electoral dicta respecto de las sentencias que recaen en los recursos de revisión, caso en el cual tampoco se puede decir que la apelación adopta la forma de un auténtico recurso, por cuanto que no solo el órgano electoral administrativo que emite el fallo en el recurso de revisión pasa a ser parte en la apelación, sino, sobre todo, porque el examen del fallo que pone fin a la revisión, lo lleva a cabo un órgano jurisdiccional autónomo y de naturaleza distinta a la autoridad que lo emitió.

En contraposición, quienes sostienen la naturaleza recursal de la apelación electoral, suelen aducir que ésta encuentra su origen

en los recursos de naturaleza administrativa, y no en los medios de impugnación de corte jurisdiccional, lo cual es inexacto, porque en primer término, en materia administrativa, la revisión de los actos impugnados la lleva a cabo un órgano formalmente administrativo y no jurisdiccional; de manera que en dicho supuesto, es la propia Administración Pública la que modifica o revoca el acto o resolución impugnado, ya sea a través del superior jerárquico del órgano que la emitió, o bien, a través de un órgano distinto a la Administración Pública, como son los tribunales administrativos de plena jurisdicción. Ahora bien, es claro que mientras en el primer supuesto el procedimiento administrativo adopta la forma de un recurso horizontal, en el segundo asume la de un verdadero juicio y no la de un recurso vertical.

Otro argumento que suele invocarse para sostener la naturaleza recursal de la apelación electoral, es que los efectos de la resoluciones que dicta el Tribunal Electoral son los mismos que la doctrina y la legislación procesal, en otras materias, como la civil o penal, atribuyen a las sentencias de segunda instancia, a saber: confirmar, revocar o modificar la resolución impugnada. Así, el artículo 269 del Código Electoral del Distrito Federal, dispone que:

“Artículo 269.- Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión y apelación tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado. Las resoluciones que recaigan a los recursos de apelación serán definitivas e inatacables.”

Dicha afirmación carece también de sustento para atribuir la calidad de recurso a la apelación electoral, pues si bien la legislación en la materia establece que los efectos de la apelación consisten en revocar o modificar la resolución impugnada, ello no constituye, por sí solo, un factor determinante para estimar que la apelación electoral reviste la naturaleza de un recurso y no de un juicio, pues también en este supuesto existen diferencias cualitativas.

En primer lugar, en materias como la civil y penal, cuando el órgano de apelación modifica o deja sin efectos una resolución dictada en la primera instancia, lo hace por una imperiosa necesidad: la de poder sustituir dicha resolución por otra de la misma naturaleza, pero con un sentido diferente. Lo único que cambia es el sentido de la resolución. En estos casos, el tribunal

de segunda instancia actúa como si fuera el de primera, puesto que sus decisiones no se limitan a la simple revocación o modificación de la resolución impugnada, sino que generan por sí solas un efecto procesal directo e inmediato en el desenvolvimiento o desenlace del litigio planteado en primera instancia.

Esta sustitución de resoluciones, en materias como la civil o penal, excluye la posibilidad de que el tribunal de apelación ordene al órgano de primera instancia el cumplimiento de ciertos actos o que sea éste quien enmiende sus errores siguiendo los lineamientos de aquél, lo cual pone de relieve una característica que es de la esencia de la apelación en tanto recurso vertical, a saber: la inexistencia del reenvío “para efectos”.

A ese respecto, resulta ilustrativo el siguiente criterio sustentado por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

APELACIÓN, INEXISTENCIA DEL REENVÍO TRATÁNDOSE DE ESTA

“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 688 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución recurrida, de modo que, cuando la *ad quem* subsana los errores, u omisiones del *a quo*, al dictar sentencia de primer grado, actúa conforme a la ley, dado que es a través de dicho recurso donde se deben resarcir directamente las violaciones cometidas al pronunciarse el fallo apelado, en términos del precepto legal en comento, y no por la vía de regreso, pues no existe el reenvío en el recurso de que se trata.”

Ahora bien, en materia electoral, contrariamente a lo que acontece en otras disciplinas como la civil o penal, el órgano jurisdiccional no puede sustituir a la autoridad de la cual proviene el acto impugnado por dos razones fundamentales: primero, porque se trata de autoridades de naturaleza distinta e incompatibles entre sí, y, segundo, porque ambas son autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones. En este sentido, para dar cumplimiento a las resoluciones que emite el órgano jurisdiccional electoral y resarcir las violaciones cometidas, es menester que la autoridad electoral administrativa provea lo necesario ajustándose a las consideraciones jurídicas vertidas en la sentencia emitida por aquél, lo cual implicaría una especie de reenvío. Y de esta situación dan cuenta por lo menos dos preceptos del Código Electoral del Distrito

Federal. Me refiero a los artículos 215 y 268 en cuya parte conducente se establece que:

“Artículo 215.- De los efectos de las resoluciones del Tribunal Electoral del Distrito Federal, y en su caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá el Instituto Electoral del Distrito Federal, el que en su caso, realizará las rectificaciones a los cómputos afectados por las resoluciones de los Tribunales Electorales, así como las expediciones o cancelaciones de constancias de mayoría o asignación, según corresponda...”

Artículo 268.- Toda resolución deberá hacerse constar por escrito y contendrá:

(...)

g) En su caso, el plazo para su cumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, si bien la facultad del órgano jurisdiccional se centra en la revocación o modificación del acto o resolución impugnado, ello no implica una sustitución de resoluciones cuyos efectos se produzcan *ipso facto*, dado que es a la autoridad electoral administrativa a quien corresponde realizar, en vía de regreso, todos los actos encaminados al cumplimiento de la ejecutoria. No basta, pues, con la sola emisión de la sentencia para que sus efectos operen sobre la situación jurídica controvertida, sino que es preciso que el órgano electoral administrativo provea lo necesario para su cumplimiento.

Para ejemplificar lo anterior, piénsese en el caso de una resolución emitida por el Tribunal, mediante la cual revoca un acuerdo del Instituto Electoral y como consecuencia se ordena el registro de un candidato o de una agrupación política. Para dar cumplimiento a dicha resolución y proceder al registro, el Instituto Electoral tendría que emitir necesariamente una nueva orden o decisión, ajustándose a lo prescrito por el tribunal, para luego proceder al registro correspondiente. Como se ve, la sola resolución del Tribunal Electoral no basta para producir el efecto jurídico que se busca, sino que en muchos casos es necesario que la autoridad electoral administrativa la haga suya y proceda a su ejecución material, lo que no sucede en tratándose de la apelación en materias como la civil o penal, en las que la sola sentencia de segundo grado produce todos sus efectos en el juicio natural.

Especial atención merecen aquellos casos en los que se declara la nulidad de la votación recibida en una casilla, y que por repercutir en el cómputo total, su rectificación corresponde hacerla a la autoridad administrativa, en términos del artículo 215 del Código Electoral. En estos casos, los efectos de las resoluciones que emite el órgano electoral jurisdiccional se constriñen, de acuerdo con lo que dispone el artículo 270 de dicho ordenamiento legal, a declarar la nulidad de la votación emitida en una casilla, a modificar el acta de cómputo y a revocar, en su caso, las constancias de mayoría o asignación expedidas por los Consejos Generales o Distritales.

Como es de verse, tampoco en estos supuestos el tribunal electoral sustituye a la autoridad administrativa, dado que sus resoluciones se concretan a dejar sin efectos la votación recibida en una casilla o a privar de eficacia las constancias de mayoría o asignación impugnadas, pero de ninguna manera a expedir ni una nueva acta de cómputo ni otra constancia de mayoría o asignación.

Y lo mismo puede decirse de aquellos casos en los que el Tribunal procede a modificar el acta de cómputo, cuyo efecto se circunscribe a dejar asentado el resultado final de la votación emitida en una elección, dejando incólume el cómputo de aquellas casillas cuya votación no fue impugnada, lo cual excluye la posibilidad de que el órgano jurisdiccional realice una nueva suma de los resultados anotados en todas las actas correspondientes a una elección.

Así, lejos de sustituir los actos impugnados como el cómputo y la entrega de constancias, el órgano jurisdiccional se limita a dejarlos sin efectos y a ordenar a la autoridad administrativa la rectificación y la expedición de las constancias respectivas. Y ello se debe, precisamente, a que en la apelación electoral, la autoridad que emite el acto es parte del procedimiento impugnativo planteado ante el órgano de la jurisdicción, a diferencia de lo que sucede en otras materias, en donde la autoridad que emite el acto o resolución es sustituida por una de rango superior en el conocimiento del asunto. Luego, mientras en el primer caso la sentencia que dicta el tribunal electoral impone a la autoridad electoral administrativa la ejecución o el cumplimiento de ciertos actos, en el segundo, los efectos de las resoluciones que emiten otros tribunales en materias como la civil o penal operan *ipso facto* e *ipso iure* sobre el desarrollo

o desenlace del procedimiento de primera instancia, caso en el cual la autoridad que dicta el acto o resolución impugnada no se encuentra obligada a dar cumplimiento a la sentencia de segunda instancia ni a emitir un nuevo acto o resolución.

No basta, entonces, con la sola modificación o revocación del acto impugnado para que una autoridad electoral administrativa cumpla con la sentencia de un tribunal electoral. La sola posibilidad de que el órgano electoral administrativo ejecute una sentencia dictada por los tribunales electorales, pone de relieve la idea de que en toda resolución que éstos emiten subyace una especie de condena que rebasa los límites de la revocación o modificación, lo cual solo es concebible en tratándose de resoluciones dictadas en un juicio de primera instancia; criterio que viene a poner de manifiesto la naturaleza procesal de la apelación electoral como juicio autónomo.

IV. IMPLICACIONES PROCESALES SEGÚN LA NATURALEZA JURÍDICA QUE SE ATRIBUYA A LA APELACIÓN ELECTORAL

Con lo dicho hasta aquí, espero por lo menos haber delineado algunos argumentos en los que en mi opinión se sustenta la naturaleza de la apelación electoral como proceso autónomo y no como recurso. Ahora bien, si aceptamos esta premisa, se me podría replicar, con sobrada razón, cuál es la consecuencia que se sigue de saber que la apelación electoral es un juicio y no un recurso. La respuesta parecería paradójica: contestaría que habría que buscarla precisamente en la naturaleza jurídica de uno y otro.

Al principio de esta exposición, dije que mientras el proceso comprende una serie de actos concatenados entre sí para la composición de un litigio planteado en primera instancia, el recurso, por su parte, es tan solo una fase o etapa de aquél, cuyo objetivo final consiste en garantizar la plenitud de conocimiento en un asunto determinado. Así, mientras el proceso se compone de una serie de etapas, la vía recursal se da en una sola fase y la litis se circunscribe a la materia de los agravios.

Ahora bien, como en materia electoral se vistió a la apelación con el ropaje de un recurso, el órgano de la jurisdicción se ve obli-

gado a llevar el examen de la resolución impugnada dentro del perímetro que le fijan los agravios planteados por el recurrente, por ser éstos los que constituyen esencialmente la materia de la litis; y ello se pone de manifiesto cuando el artículo 268 incisos b) y c) del Código Electoral para el Distrito Federal circunscribe el examen de la impugnación al análisis de los agravios; criterio que se corrobora incluso con la tesis relevante sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada bajo el siguiente texto:

INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS

Aun cuando el informe circunstanciado sea el medio a través del cual la autoridad responsable expresa los motivos y fundamentos jurídicos que considera pertinentes para sostener la legalidad de su fallo, por regla general, éste no constituye parte de la litis, pues la misma se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme para demostrar su ilegalidad; de modo que cuando en el informe se introduzcan elementos no contenidos en la resolución impugnada, éstos no pueden ser materia de estudio por el órgano jurisdiccional.

¿Qué se sigue de lo anterior? Pues que si se mira a la apelación electoral estrictamente como un recurso, se le estaría privando a los actores políticos, especialmente a los terceros interesados, no sólo de una instancia sino de una serie de garantías procesales implícitas en la noción de juicio, en clara contravención a lo que dispone el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, el cual previene expresamente que: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...”.

En efecto, mientras que en un recurso la litis se integra con la resolución impugnada y los agravios planteados por el recurrente, en un juicio, en cambio, la litis se abre de manera considerable al formarse con las pretensiones del actor y la respuesta que formula el demandado. Basta con recordar que la idea de juicio tiene precisamente su base histórica en la institución conocida como *litis contestatio*, a través de la cual el demandado podía contradecir, a través de ciertas excepciones, no sólo las pretensiones del actor sino también la constitución del proceso.

Ahora bien, como en el diseño de la apelación electoral se pensó más en la idea de un recurso, el órgano de la jurisdicción ve limita-

da su función al control de la legalidad del acto impugnado y, por ende, al examen de los agravios planteados por el recurrente, con lo cual se deja al tercero interesado en la imposibilidad de contribuir directamente en la integración de la litis y contradecir los hechos y las pruebas aportadas por el impugnante.

Del mismo modo, si se le atribuye a la apelación electoral la naturaleza de un juicio, entonces cabría preguntarse también, ¿hasta dónde las leyes electorales consagran las garantías del debido proceso en cada una de las etapas que lo componen?

La respuesta nos conduce nuevamente al examen de los rasgos característicos de todo juicio. En primer término, debe tenerse en cuenta que con la revocación o modificación de la resolución impugnada, se suelen afectar derechos de terceros, especialmente en aquellos casos en los que se declara la nulidad de la votación recibida en una casilla o de una elección. De esta manera, el régimen de la apelación o la inconformidad en materia electoral tiende a generar una descompensación procesal entre la parte recurrente y los terceros interesados, porque bajo la idea de recurso, la litis en la apelación se integra, como hemos dicho, únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme, de modo que el tercero interesado no sólo no contribuye a la fijación de los puntos a debate sino que está impedido para oponer cualquier defensa encaminada a destruir la acción intentada por el recurrente.

Así, mientras a la parte actora le está dado impugnar un determinado acto o resolución proveniente de la autoridad electoral administrativa, expresar los agravios que ésta le causa, y ofrecer las pruebas que estime conducentes, de conformidad con lo que establece el artículo 253 del Código Electoral, al tercero interesado sólo le está dado precisar la razón de su interés jurídico, sus pretensiones concretas, y ofrecer las pruebas que estime pertinentes, de acuerdo con lo que dispone el artículo 247, fracción II, incisos e) y f) de dicho ordenamiento legal.

Luego, si atendemos al criterio de que la naturaleza de la apelación es más bien la de un juicio, entonces el tercero interesado no sólo tendría la posibilidad de precisar sus pretensiones, sino de hacer valer todos aquellos medios de defensa encaminados a destruir las pretensiones de su contraria y la constitución del proceso cuando haya mérito para ello. Vista así, la controversia tendría que plantearse

necesariamente entre los hechos que invoca el actor y los que aduce el tercero interesado, pues es innegable que lo que se pone en juego en estos casos no es tanto la legalidad de la resolución emitida por la autoridad administrativa sino los derechos de los actores políticos.

Luego, si se concibe a la apelación electoral como un proceso autónomo, tendría que aceptarse la necesidad que existe de paliar el desequilibrio procesal entre el recurrente y los terceros interesados, lo cual se podría lograr a través de la creación de un sistema riguroso y taxativo de defensas y excepciones y del diseño de un régimen tendente a tutelar el derecho de las partes para impugnar y objetar las pruebas aportadas por su contraria. Así mismo, bajo la idea de juicio, los efectos de las resoluciones jurisdiccionales que recaen a un medio de impugnación electoral, no podrían limitarse a la revocación o modificación del acto impugnado, sino que también podrían versar sobre el cumplimiento de una obligación o la realización de un nuevo acto o de un nuevo procedimiento a la autoridad electoral administrativa; criterio que es más acorde con la concepción de tribunales electorales de plena jurisdicción. Esta nueva sistemática podría empezar a dibujarse a partir de los avances de la teoría general del proceso y de los criterios sustentados por los tribunales electorales.

Es claro que no en todos los casos en los que se impugna una resolución dictada por la autoridad electoral administrativa existe tercero interesado; sin embargo, creo que también en estos supuestos el procedimiento debe adoptar la forma de un juicio por las razones expuestas en el punto que antecede, especialmente si se toma en cuenta que tanto la autoridad electoral administrativa que emite el acto, como el recurrente, son partes en el procedimiento contencioso electoral.

CONCLUSIONES

1. La apelación electoral es una figura híbrida en cuyo régimen se entremezclan aspectos inherentes a los de un recurso y los de un proceso en estricto sentido.
2. Es necesario reubicar la naturaleza jurídica de la apelación electoral a la luz de la teoría general del proceso, con el fin de esta-

blecer sus lineamientos básicos y dotar a su régimen de una mayor capacidad heurística y de un alto grado de certidumbre jurídica.

3. La apelación electoral participa de la naturaleza de un juicio y no de un recurso por las siguientes razones: a) porque se trata de una relación jurídica con contenido y sujetos diversos de los que actúan ante el órgano electoral administrativo, b) porque el órgano de la jurisdicción en materia electoral no actúa para revisar un acto o resolución emitido por un inferior, sino para confirmar, revocar o modificar un acto emitido por una autoridad electoral administrativa, autónoma e independiente, c) porque no constituye una fase o etapa dentro de un proceso jurisdiccional incoado con anterioridad, sino un conjunto de actos procesales encaminados a resolver una controversia, y d) porque no es un medio para pasar de una instancia a otra el conocimiento de un asunto jurisdiccional en la materia, antes bien, los órganos jurisdiccionales locales actúan como tribunales uniinstanciales.

4. El régimen recursal de la apelación electoral, genera una descompensación procesal entre la parte recurrente y los terceros interesados, toda vez que al integrarse la litis con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme, se deja al tercero interesado en la imposibilidad de participar en la fijación de los puntos a debate y de oponer todas aquellas defensas encaminadas a destruir la acción recursal o enervar la prosecución del procedimiento.

5. Para paliar este desequilibrio procesal, y subsumir los medios de impugnación electorales dentro de la noción de juicio, se propone la adopción de las siguientes medidas: a) cambiar las denominaciones de apelación e inconformidad electoral por la de juicio electoral, b) diseñar un sistema riguroso y taxativo de excepciones y defensas a favor del tercero interesado, c) proyectar un régimen tendente a tutelar el derecho de las partes a impugnar y objetar las pruebas aportadas por su contraria, d) facultar a la autoridad jurisdiccional para realizar el examen de las pretensiones deducidas tanto por el impugnante, como por el tercero interesado y la autoridad responsable, e) facultar expresamente a los tribunales electorales para imponer, cuando así proceda, el cumplimiento de una obligación o la realización de un nuevo acto o de un nuevo procedimiento a la autoridad electoral administrativa de que se trate, lo

cual favorecería la creación de un régimen de ejecución de sentencias hasta ahora poco explorado.

6. A partir de dichos lineamientos, podría configurarse un procedimiento único para todas las hipótesis de impugnación en materia electoral, con lo cual se lograría la unicidad de criterios así como la sistematización del derecho procesal electoral a nivel nacional.

LAS DECISIONES JUDICIALES Y SU RAZONABILIDAD (UN ENSAYO SOBRE EL VALOR SIMBÓLICO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL)

*Jaime CICOUREL SOLANO**

“Quienes no tienen conciencia de su responsabilidad, quienes practican ciegamente su profesión de intérpretes del derecho, constituyen una amenaza para el desarrollo sensato de la sociedad.”

Aulis Aarnio
“Lo racional como razonable”

SUMARIO: I. Preliminaria; II. El valor simbólico de la función jurisdiccional; III. Justificación de las decisiones judiciales; Conclusión.

I. PRELIMINARIA

Cuando en foros académicos como este se discute sobre temas como la democracia, el Estado constitucional o la justicia electoral no es extraño descubrir en muchas de las ponencias participantes algunas páginas dedicadas a analizar la forma en la que, por lo menos en las sociedades democráticas, los jueces llevan a cabo su función. Este análisis suele concluir con la esperanza, más bien exigencia, de que estos operadores jurídicos se mantengan siempre dentro de los límites que impone el sistema jurídico. Tal exigencia incluye el reclamo, no menor,

* Profesor e investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

de que las decisiones que dichos operadores tomen sean razonables, es decir, que se conviertan en las soluciones más adecuadas a los conflictos que les son planteados. Pero ¿es posible determinar, ya no digamos con una exactitud absoluta, sino con cierta aproximación, aquellos límites sistémicos? Y si esto es factible ¿cómo podemos asegurar que las decisiones de los jueces sean, en todos los casos, las más correctas?

Estas preguntas requieren, sin duda, una respuesta pronta y apropiada. Sin embargo, difícilmente podríamos obtener un producto con estas características si no resolviéramos previamente una cuestión más, la cual consiste en saber por qué la mayoría de los estudiosos de la actividad jurisdiccional, aún reconociendo que el sistema jurídico no es una creación perfecta ni la expresión exacta de la voluntad general, lo siguen colocando por encima del trabajo que realizan los jueces. Una explicación razonable puede encontrarse en los efectos reactivos que ha producido, en cada vez más países, la denominada “crisis de la legalidad”, cuyas expresiones más notables son la formulación de códigos alternativos de comportamiento que alientan la corrupción y la ausencia de un sistema de garantías que respalde el ejercicio de los derechos públicos.¹ Sin embargo, la explicación que requerimos es de otro tipo, la cual debe ser buscada no en el pensamiento consciente de los sujetos que elaboran dichos estudios, sino en la acción simbólica de una ideología: el racionalismo, y en la operación natural de un sistema social complejo: el derecho.

Pues bien, estas líneas pretenden convertirse en la nota introductoria de la explicación buscada. En ellas se tratará de demostrar, como lo han hecho algunos teóricos,² que tanto las posi-

¹ El problema de esta explicación es que la crisis también afecta el reconocimiento de la cualidad autoritativa de la ley, lo que provoca que ella misma sea objeto de crítica. Véanse respecto de este tema las consideraciones que hace Luigi Ferrajoli en su trabajo *Derechos y garantías*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, España, Trotta, 2001, pp. 15 y ss.

² Como muestra de esto podemos mencionar al jurista polaco Jersy Wróblewski, quien explica con suficiente detalle la evolución, aparentemente dialéctica, que en el transcurso de los siglos ha seguido la ideología de la aplicación judicial del derecho. Durante esta evolución, señala este autor, la ideología de la decisión legal y racional se transformó en la concepción más equilibrada sobre la acción de juzgar, al rechazar, por un lado, los postulados falsos del positivismo formal y al aceptar, por el otro, los elementos valiosos de la ideología del derecho libre. Ver a este respecto el artículo titulado “Ideología de la aplicación judicial del derecho”, trad. de Géssie Fontus, en *Crítica Jurídica*, México, IJ-UNAM, 1992, pp. 82 y ss. A lo largo de este trabajo se explicitará aún más el curso de este proceso evolutivo.

ciones que colocan al sistema jurídico sobre la labor jurisdiccional, como aquellas que lo supeditan a la voluntad del juez, se encuentran, de alguna manera, equivocadas. También se intentará describir la forma en que los símbolos ideológicos, aún constituyendo la base común de estas dos posiciones, se han transformado en el principal factor de su rivalidad. Finalmente, se hará un breve análisis del modo en que, a partir de la acción de dichos símbolos, es conducida la demanda de razonabilidad de las decisiones que son tomadas por los órganos jurisdiccionales. Comencemos entonces.

II. EL VALOR SIMBÓLICO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Parece indiscutible que la función jurisdiccional constituye una de las representaciones más típicas del fenómeno jurídico. Esto es verdad no sólo porque los órganos que la realizan han asumido una posición fundamental en la institucionalización de la principal característica de dicho fenómeno: el ejercicio permitido de la fuerza pública, sino porque el substrato ideológico que orienta a tal función (liberalismo, racionalismo e ideología del conflicto) le ha atribuido un valor simbólico tan poderoso que ha logrado colocarla en la base de la estructura funcional del moderno estado de derecho. Este valor simbólico ha jugado también un papel relevante en el fortalecimiento de la dimensión moral de los principales aspectos del orden social, pues el esquema de justificación racional utilizado en las decisiones judiciales ha servido, en mucho, para justificar, tanto la forma en que se han desenvuelto estos aspectos, como las consecuencias de su acción.³ Esta es la razón por la que a los órganos jurisdiccionales se les identifica totalmente con los modernos modelos del garantismo y el racionalismo.

El elemento ideológico al que nos hemos referido, específicamente el que se relaciona con las imágenes de la racionalidad y del con-

³ Ejemplos de estos aspectos los tenemos en la generación y aplicación de todo tipo de políticas públicas, en la creación y consolidación de estructuras económicas especiales y en el fortalecimiento de instituciones sociales, como la producción de leyes, el control del poder político y la protección de los derechos fundamentales.

flicto, no se incorporó, por cierto, de manera directa e inmediata en las explicaciones que sobre la función jurisdiccional se han dado. Tampoco ha sido recibido de este modo por los sujetos que la realizan, esto es, por los jueces. Por el contrario, siguió un camino diferente. Primero fue necesario que dicho elemento permeara las bases de la ciencia y la teoría del derecho, aunque en este caso no lo hiciera como una corriente de pensamiento determinada y consolidada históricamente (*i.e.* el racionalismo de la Ilustración), sino como una visión dogmática de las cualidades que debían identificar a todo modelo científico.⁴ Después se requirió que estas disciplinas, como consecuencia de los efectos que producían en las descripciones del sistema jurídico, condujeran la transformación operativa de éste y propiciaran, a partir de esta transformación, la exaltación del ascendente ideológico, finalmente, en los ámbitos de la jurisdicción y de la creación normativa.

De este modo, el sistema jurídico asumió una posición clave en el desarrollo del proceso. Con el tiempo y haciendo uso del esquema de “ensayo y error”, el sistema aprendió a corregir las deficiencias ocasionadas por su propia operación. De esta forma, logró asimilar simbólica y paulatinamente el espectro ideológico que había sido incorporado de manera previa en el discurso de la ciencia para, posteriormente, colocarlo en la base estructural del modelo decisional del juez. El proceso se desarrolló más o menos con la siguiente secuela:

Ante el influjo que ejercieron la ciencia y la teoría jurídicas en las explicaciones sobre el sistema jurídico, éste no tuvo más remedio que reaccionar con rapidez y asumirse, aún irreflexivamente, como una construcción altamente racional capaz de resolver, de

⁴ La ciencia y la teoría jurídicas también libraron una importante batalla para justificar su propia racionalidad. Baste tan sólo recordar que la primera, desde su origen, trató de respaldar su cientificidad al conducirse bajo los cánones racionales de las ciencias paradigmáticas (*i.e.* geometría, física, química, etc.) y que la segunda, por supuesto en su versión analítica, ha tenido que mantenerse, siempre, dentro de los límites racionales (sintácticos y comunicativos) que le ha impuesto su naturaleza lingüística. Un amplio estudio sobre cómo el modelo clásico de ciencia influyó sobre la actividad de los juristas romanos se encuentra en Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho. (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*, México, Themis, 1998, pp. 259 y ss.

una manera eficiente y, por supuesto, racional, la mayor parte de los conflictos sociales.

Esta visión que de sí mismo había creado el sistema se vio fuertemente respaldada por la acción directa de la ideología del racionalismo iluminista. Esta doctrina provocó una conmoción intelectual en el campo del derecho. El movimiento de codificación desarrollado en los siglos XVIII y XIX constituyó su producto más representativo. De acuerdo con esta doctrina, los textos legislativos debían ser el resultado de un depurado proceso racional, a través del cual pudiera darse a la voluntad general y a la naturaleza del hombre una expresión real. De esta manera, las codificaciones recientemente realizadas generaron una cierta fascinación en la mente de los juristas teóricos y prácticos.⁵ Para el “ciudadano” común (sobre todo el integrante de la clase burguesa), la nueva concepción sobre las leyes representó el medio más idóneo para reivindicar, por lo menos en el plano psicológico, su posición como principal actor social. Además, permitió que sus necesidades endógenas de certeza (*i.e.*, certeza frente al mundo) se vieran satisfechas a través de una legislación no sólo producto del consenso, sino altamente racional y estable.

Sin embargo, como la realidad operativa del propio sistema contradecía de algún modo la imagen creada ideológicamente, la introducción de normas que sirvieran como controles sistémicos de racionalidad se hizo indispensable. El sistema jurídico trató, aunque con muchas dificultades, de estar a la altura de su propia descripción. En este proceso, como en cualquiera otro que tuviera que ver con el funcionamiento del sistema jurídico, el ascendente ideológico, por sí mismo o por conducto de la ciencia, se mantuvo. Una clara muestra de ello es el uso “original” que los jueces han hecho de los modelos de interpretación formulados por los juristas (*i.e.* científicos del derecho), así como la incorporación de estos modelos a los textos legislativos. Los estudios teóricos que le atribuyeron al sistema las características de claridad, coherencia y completitud, así como la “invención” y uso del denominado postulado del “le-

⁵ Cfr., Nino, Carlos S., *Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, México, UNAM, 1989, pp. 22 y 23.

gislador racional” también constituyen ejemplos significativos en este proceso de irritación mutua.

No obstante, las reacciones del derecho ante tales presiones no generaron sólo efectos benéficos (o parcialmente benéficos). La lucha histórica que enfrentaron las ideas políticas del liberalismo y del socialismo, y la influencia que estas doctrinas ejercieron en el pensamiento jurídico, provocó la tensión del vínculo racional que existía entre el aspecto formal del orden, representado por sus cuerpos normativos, y su aspecto material, reflejo de sus manifestaciones fácticas. El sistema se reconocía como institución resolutora o, mejor, canceladora de controversias, pero no podía aún conciliar la desigualdad que había surgido entre el valor (racional y operativo) de sus enunciados performativos y el de su “aplicación”.

En el campo de los estudios jurídicos, esta tensión fue expresada por dos concepciones antagónicas que trataron de explicar la posición que el juez debía tomar frente a la ley. La primera de ellas (de tinte positivista), por ejemplo, identificó a la función jurisdiccional con el esquema tradicional del pensamiento lógico: el silogismo.⁶ Esto hizo que la aplicación del derecho quedara subordinada al discurso del legislador y que su desarrollo se circunscribiera al uso exclusivo de las fórmulas racionales de la conclusión y de la subsunción.⁷ Por su parte, la segunda concepción (de sesgo antiformal) reaccionó antitéticamente a los excesos generados por la primera y planteó la necesidad de sustituir la ortodoxia del racionalismo axiomático por el análisis contextual de los casos y la justificación razonada de las decisiones.⁸ La labor de los jueces fue colocada por encima de los textos, los que, según este modelo, evidenciaron importantes contradicciones y defectos que debían ser corregidos. La interpretación crítica y abierta y la creación normativa de los órganos judiciales se convirtieron, por tanto, en los instrumentos idóneos para efectuar consistentemente esta tarea.

Paradójicamente, estas concepciones jamás negaron la substancia racional de su contraparte. En pocas palabras, no optaron por denun-

⁶ A este respecto véase Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, trad. de María Gascón, España, Trotta, 1997, p. 131.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Cfr.*, Wróblewski, Jerzy, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

ciar la presencia del lado negativo de la diferencia (racionalidad/irracionalidad),⁹ como la expresión natural de la oposición. Si la pugna forzaba una reflexión mayor, el origen de la fricción debía ser buscado en la forma en que las ideas políticas influyeron en el discurso jurídico y, por su puesto, en los intereses sectarios que todas ellas representaron. El grado de razonabilidad que otrora prefiriera tomar una actitud prudente interpretando el papel de un competidor débil, reclamaba su verdadero liderazgo en el lenguaje legitimador de las ideologías rivales. Así, la discusión se centró en la mayor o menor razonabilidad que demostraran el legislador y el juez al llevar a cabo sus funciones. El primero, desde luego, a través de la positivación; el segundo, por conducto de la interpretación y la aplicación.

Con el tiempo, las consecuencias de la tensión, y la tensión misma, rompieron sus límites coyunturales para incorporarse a las explicaciones modernas y posmodernas sobre la acción de juzgar. En el proceso, los intereses de clase dejaron su estrato externo e inmediato y comenzaron a operar desde un nivel menos evidente. Esto permitió que, al interior de la comunicación jurídica, se controlaran eficazmente los umbrales de negación y crítica.

La racionalidad siguió un camino similar; logró reforzar su acción simbólica depurando los estándares utilizados en la construcción y en la justificación. De lo que se trataba era de constituir un frente común en contra del desequilibrio. No obstante, los resultados obtenidos fueron poco alentadores. Lo más que se consiguió fue que el sistema jurídico identificara a la tensión como complejidad interna y activara, por tanto, los mecanismos que pudieran estabilizarla. Uno de estos mecanismos, quizás el más relevante, fue el envío de la tensión a aquel espacio donde los controles sistémicos de coherencia y racionalidad, recientemente creados, funcionaran de un modo más sofisticado. Otro de ellos, y no

⁹ El uso de esta diferencia se encuentra basado en las investigaciones realizadas por el sociólogo alemán Niklas Luhmann sobre la funcionalidad de los sistemas sociales. Según este autor, la diferenciación de los sistemas, como de cualquier otro “objeto comunicativo”, es indispensable no sólo para llevar a cabo su descripción, sino, sobre todo, para justificar su unidad, identidad e independencia operativa. Ver Luhmann, Niklas, “Sistemas Sociales”, *Lineamientos para una teoría general*, trad. de Silvia Poppe y Brunhilde Erker, México, UIA - Alianza Editorial, 1992, p. 9.

de importancia menor, fue la irritación a los sistemas “ciencia” y “teoría” para que, por conducto de sus reacciones operativas, generaran explicaciones que permitieran resolver o por lo menos, neutralizar el conflicto. La función de este último mecanismo se vio materializada en las doctrinas jurídicas de la legalidad y la practicidad de la jurisdicción,¹⁰ en las teorías del razonamiento jurídico y en las concepciones políticas sobre el estado constitucional.

Al forzar su operación, el sistema tuvo que proteger primero el valor simbólico que recibió por la asimilación, aparente o real, de las cualidades intrínsecas de la ciencia. Este valor le había asegurado ya el uso de las categorías de objetividad y verdad¹¹ en sus descripciones autorreferenciales,¹² pero era necesario que esas categorías fueran aceptadas sin discusión por los observadores externos y por los sujetos en cuyos ámbitos conductuales se reflejaría finalmente su acción. Esta aceptación debía incluir la imagen de la cualidad protectora del derecho y, por ello, el manejo del código lícito/ilícito constituyó un importante paliativo para conducirla.

A partir de este código —el cual es utilizado fundamentalmente como factor de autorreconocimiento— se pudo introducir una nueva categoría: el conflicto. La importancia de esta categoría residió en

¹⁰ *Cfr.*, Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, pp. 133 y 134. Algunos aspectos de este modelo son también expuestos por Jerzy Wróblewski como parte de sus explicaciones sobre la ideología de la decisión legal y racional, *op. cit.* pp. 33 y 34.

¹¹ El uso de estas categorías se ve reflejado claramente en la expresión “verdad legal”, la cual es utilizada frecuentemente en el discurso jurídico.

¹² Las descripciones autorreferenciales son aquellas que efectúa el sistema jurídico de sí mismo. La autorreferencia con la que opera este sistema puede muy bien ser probada a través del análisis de ciertos enunciados que forman parte de su contenido. *Vid.*, Torres Nafarrete, Javier, nota a la versión española del libro de Luhmann, Niklas y De Georgi, Raffaele, *Teoría de la Sociedad*, trad. de Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, Guadalajara, U. de G. - UIA - ITESO, 1993, pp. 10 y ss. Una clara representación de enunciados jurídicos autorreferentes la encontramos en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como se sabe, este artículo establece el procedimiento, rígido por cierto, de reforma constitucional, es decir, la manera en que deben ser modificadas todas las disposiciones constitucionales, pero al cumplir con esta misma cualidad (*i.e.* ser disposición constitucional) el propio artículo 135 deberá seguir, para su reforma, el procedimiento que él mismo determina. Reflexiones interesantes sobre este tema las podemos encontrar en el documento de Alf Ross titulado “Sobre la autorreferencia y un difícil problema de derecho constitucional”. Este artículo forma parte del libro *El concepto de validez y otros ensayos*, traducido por Genaro R. Carrió y Osvaldo Paschero, Ed. Fontamara, México, 1991.

la bondad que automáticamente se le atribuyó al estado de solución y en la posición casi mística que adquirió, como factor condicionante de dicho estado, la principal representación factual del sistema: la actividad de los jueces.

Al ser codificada como productora natural de soluciones, la actividad jurisdiccional contribuyó considerablemente a la operatividad de los procesos de socialización. El sistema comenzó a potenciar el nivel problemático de los conflictos con el propósito de aumentar los beneficios grupales de su solución. La gravedad de los conflictos solucionados podía ser en muchos casos más imaginaria que real, pero la percepción que los miembros de un grupo podían tener de ella se inclinaba decididamente a la segunda opción. Un nuevo símbolo entraba a la escena comunicativa. Aún cuando la cualidad conflictual de ciertos acontecimientos fuera establecida por el mismo sistema, lo único que quedaba arraigado en la mente de los sujetos era la capacidad de éste para solucionarlos y la idoneidad de los propios instrumentos para plantear la solución. Es cierto que el peso de esta creencia podía ser cuestionado desde el seno de otros procesos comunicativos, pero no hay duda de que en el universo de lo cotidiano y de sus representaciones subjetivas dicho cuestionamiento era apenas imaginable.¹³

La simbología del conflicto produjo efectos considerables sobre la simbología de la racionalidad. La tensión localizada ahora en los linderos de la coherencia sistémica adquirió un cariz especial que transformó la competencia racional. Ahora, las decisiones judiciales no sólo debían demostrar su racionalidad al vincularse con las positivaciones del sistema (normas) y al construirse consistentemente, sino que, además, debían justificar su posición como las mejores soluciones de los conflictos. La racionalidad se convirtió en una condición necesaria pero no suficiente para la calificación operativa de las decisiones por parte del sistema. Se requería, adicionalmente, que

¹³ La destematización del derecho en un proceso comunicativo específico puede ser interpretada como el resultado de una selección depurada de soluciones, en la que el derecho mismo no constituyó la mejor opción, pero nunca como la negación absoluta de su capacidad para resolver conflictos. La interpretación contraria equivaldría a negarle al derecho su cualidad de sistema social. Véase Luhmann, Niklas, "La comunicación jurídica", trad. de Jorge Brash, en *Confluencias*, órgano de difusión de la reforma democrática, Xalapa, vol. I, núm. 1, septiembre de 1996, pp. 20 y 22.

dichas decisiones reflejaran el grado máximo de razonabilidad que, en el contexto de los posibles casos, exigiera la propia comunicación.

No obstante la interacción de símbolos (racionalidad-conflicto) y la aceptación de la razonabilidad como la imagen de su identidad,¹⁴ el sistema jurídico tuvo que enfrentarse a los nuevos problemas internos que surgieron al tratar de codificarla. Estos problemas fueron representados por la falta de capacidad para introducir reglas que determinaran el valor de las decisiones atendiendo a la fuerza de sus argumentos (*i.e.* razones) y por la imposibilidad de controlar, aún con estándares definidos,¹⁵ los márgenes subjetivos de interpretación de los enunciados normativos (incluidos en ellos los que contenían los estándares).¹⁶ La falta de capacidad le aseguró la crítica teórica, oculta en las explicaciones sobre el valor *prima facie* de las decisiones y sobre la inexistencia de una sola respuesta correcta (argumentativamente correcta) para cada caso planteado. La ausencia de controles para la interpretación subjetiva, en cambio, le ocasionó un aumento considerable de información no codificada y, por lo tanto, de incertidumbre interna.

Aún así, el sistema encontró soluciones alternativas. Sustituyó la competencia argumentativa por valores predeterminados, mismos que le permitieron reducir su complejidad y aliviar de alguna forma la tensión. De este modo, desde el punto de vista del sistema, el valor y la posición de las decisiones judiciales dependía, no

¹⁴ Aquí nos referimos, en términos luhmannianos, a la identidad de la propia diferencia.

¹⁵ El establecimiento de los estándares interpretativos se lleva a cabo a través de su inclusión en determinadas normas del sistema. En el derecho mexicano, los artículos 14 de la Constitución Federal, 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 19 del Código Civil para el Distrito Federal y 2 de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Michoacán constituyen normas de esta clase.

¹⁶ Con la expresión "márgenes subjetivos de interpretación", nos referimos a los diversos significados que los jueces pueden atribuirles a las normas al momento de aplicarlas. Es cierto, por otro lado, que tal diversidad no puede extenderse ilimitadamente; empero, su efectos naturales son suficientes para provocar interpretaciones válidas completamente contradictorias. El procedimiento de denuncia de contradicción de tesis de jurisprudencia carecería de sentido si esta posibilidad no se pudiera actualizar. El problema de la pluralidad de interpretaciones o del, como suele denominarse, "pluralismo interpretativo", es esbozado por Joseph Raz cuando trata de darle respuesta a la pregunta ¿por qué interpretar? Ver el artículo cuyo nombre es expresado por esta pregunta, incluido en el número 5 de la Revista *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, octubre de 1996, pp. 25-40.

de la aptitud de sus argumentos (*i.e.* razones) para competir y vencer, sino de la existencia de reglas que las colocaran en diferentes planos, es decir, unas por encima de otras. El contenido de estas reglas es semejante en muchos de los órdenes jurídicos existentes y, por lo mismo, su identificación puede resultar relativamente simple. Dentro de este contenido es común encontrar disposiciones que: a) establecen la posibilidad (acotada) de revisar el sentido de las decisiones; b) crean órganos jurisdiccionales “límite”, cuyas resoluciones no pueden ser objeto de una revisión posterior; c) conforma a los órganos a través de un proceso rígido de selección, y d) conducen una importante parte de la función judicial con base en fórmulas de decisión colegiada.¹⁷

¹⁷ Basten algunos ejemplos para demostrar la existencia de esta clase de normas dentro del derecho mexicano.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 99, se establece que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II de su artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. También se menciona que la Sala Superior se integrará con siete Magistrados Electorales y que le corresponderá resolver, en forma definitiva e inatacable, los asuntos de su competencia. Finalmente, se indica que los Magistrados que integran la Sala Superior deberán satisfacer, por lo menos, los mismos requisitos que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre estos requisitos se encuentran, de acuerdo con el artículo 95 de dicha Norma Fundamental, los siguientes: a) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, y b) Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello. Por su parte, en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se prevé que las resoluciones que emita la Sala Superior del Tribunal Electoral se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes. En el ámbito local, existen mandatos semejantes. Muestras de esto son los artículos 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 97 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas y 146 a 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad federativa. En el primero de ellos se señala que el Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral; funcionará en salas unitarias, colegiadas y en Pleno, y sus integrantes deberán cumplir con los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.¹⁹ En los dos últimos se establece que el Tribunal Estatal Electoral será la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado; se integrará por una Sala uninstitucional, compuesta por cinco Magistrados Electorales, y resolverá en forma definitiva e inatacable los asuntos de su competencia. En este caso también se requiere que los Magistrados Electorales cumplan con requisitos similares a los deben satisfacer los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Algunos de estos requisitos son: tener una edad mínima de treinta y cinco años al día de la designación y tener título profesional de abogado con una antigüedad mínima de diez años.

Como consecuencia de los constantes esfuerzos que ha realizado el sistema jurídico, el control de la razonabilidad de las decisiones judiciales generado por él ha logrado convertirse en un instrumento eficaz para conducir su funcionalidad interna. Del mismo modo, en el terreno de la vida cotidiana la aceptación de su fuerza autoritativa se mantiene casi sin discusión. Los debates que se presentan en torno a ella constituyen sólo una reacción mínima. Los símbolos actúan con poder y apuntalan la asimilación pasiva de las bondades (más aparentes que reales) de la ley. “La aceptabilidad del derecho y la credibilidad de los sistemas están basadas únicamente en el cumplimiento de las formas legales por parte de la legislación.”¹⁸ El contenido normativo viene previamente respaldado por el estigma ideológico, lo que asegura que el margen de cuestionamiento, personal y societal, se reduzca considerablemente. Esta situación puede muy bien ser explicada a través de la conocida diferencia habermasiana entre la operación de un sistema social (por ejemplo el derecho) y la vida real de un ser humano (*Lebenswelt*).¹⁹ Según Habermas, el sistema ejerce un fuerte influjo sobre la vida ordinaria de las personas que le permite no sólo encaminarla sino, sobre todo, transformarla. Los conceptos de “superregulación” y “superpolitización” son los que mejor ilustran tal transformación,²⁰ ya que los mismos posibilitan la identificación de las dos principales vías en las que esta última se ha desarrollado. Estas vías son: la “publicidad manipulativa” y la burocratización.²¹ A partir de la primera, la confianza general en el sistema se presenta como una realidad cotidiana, lo que provoca que la gente piense (y se piense) en términos del propio sistema, es decir, siguiendo la matriz de su racionalidad comunicativa. Con base en la segunda, las actividades administrativas del Estado son vistas como un presupuesto necesario para la ejecución de las labores comunes. “El acento del poder se desplaza de la legislación a la administración.”²² Las relaciones ya no son más el resulta-

¹⁸ Cfr., Aarnio, Aulis, *Lo racional como razonable. Un tratado sobre la justificación jurídica*, versión castellana de Ernesto Garzón Valdés, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 39.

¹⁹ Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, 1987, citado por Aarnio, Aulis, *op. cit.*, p. 39.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, p. 40.

²² *Ídem*.

do de una convivencia privada; se han convertido, en cambio, en la consecuencia de la operación de redes administrativas en las que el hombre cotidiano adquiere el papel de súbdito.

De cualquier manera, los problemas relacionados con la razonabilidad de las decisiones judiciales se presentan nuevamente cuando se cuestiona la existencia de esta cualidad desde la perspectiva externa, esto es, desde la visión de las teorías argumentativas. En la actualidad, ha surgido un buen número de teorías de la argumentación jurídica que, tomando como objeto de análisis esta clase de dilemas, han logrado formular explicaciones consistentes sobre el desenvolvimiento y los resultados de la denominada “competencia decisional”. Una de estas explicaciones es la relativa a los estándares de justificación (interna y externa) a los que deben sujetarse las resoluciones de los jueces para ser consideradas productos aceptables.

III. JUSTIFICACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES

Las decisiones judiciales constituyen un tipo especial de decisiones jurídicas. En general, este tipo de decisiones se caracteriza porque resuelven, o pretenden resolver, conflictos “sociales” de un modo racional, es decir, a través de la expresión de razones que sustentan o justifican su sentido.²³ Esta característica las obliga a seleccionar previamente las razones que han de ser empleadas y a justificar, con el apoyo de nuevas razones, el resultado mismo del proceso de selección. Como la selección de las razones determina el valor de las decisiones frente a otras posibilidades de decisión, la justificación de la selección se convierte en el origen de la justificación racional de toda la decisión, incluyendo, por supuesto, su representación lingüística y su significado normativo.

No es útil, por otro lado, aventurarse a discutir sobre la manera en que se seleccionan y justifican las razones justificadoras de la

²³ La racionalidad instrumentada, así como la cualidad dilemática de los conflictos pueden tener, como lo hemos visto, una naturaleza real o simbólica, o incluso ambas.

selección.²⁴ Desde el punto de vista de la argumentación jurídica, carece de sentido, aunque sea posible, retroceder demasiado en el camino de las justificaciones (*i.e.* fundamentos), en particular porque el universo de razones es limitado y porque las justificaciones que se exigen para resolver determinados predicamentos no pueden ser, sin más, sustituidas por otras. Una persona puede preguntar el porqué (la razón) de algo y continuar con la misma pregunta cada vez que se le responde, pero es indudable que las últimas respuestas coincidirán enormemente con las primeras y que, por ello, la solidez de las razones expuestas pueda verse altamente cuestionada.

En el contexto de las decisiones judiciales, la necesidad de justificación adquiere diferentes niveles. Estos niveles dependen de la importancia social que se le dé a los conflictos que son atendidos por cada una de ellas y de las pruebas de racionalidad a las que las mismas se sujetan. En nuestra cultura jurídica, la máxima exigencia de justificación la tienen las decisiones judiciales, pues se considera que a través de ellas se resuelven los conflictos sociales de mayor importancia, situación que las mantiene, por ello, como imágenes arquetípicas del estado de derecho. Las decisiones de quien crea derecho o de quien lo describe científicamente se encuentran colocadas en un segundo plano.

La exigencia de justificación presupone la acción de una o varias expectativas que rechazan, por un lado, el empleo de la discrecionalidad y, por el otro, el carácter absoluto de la evidencia. La justificación, por tanto, involucra el cumplimiento de reglas predeterminadas de decisión (en nuestro caso reglas sistémicas) y la presencia de una buena gama de posibles respuestas. Además, incorpora la ponderación de argumentos y la elección de unos sobre otros para obtener un “vencedor” (competencia argumentativa). Las valoraciones sociales, culturales y jurídicas del decidor constituyen también un presupuesto condicional de ella.

La justificación de las decisiones judiciales puede ser analizada desde cuatro contextos distintos. En cada uno de ellos se realizan

²⁴ Esta posición es semejante a aquella que sostiene, con un especial escepticismo, que es imposible fundamentar todos los fundamentos. Ver a este respecto Luhmann, Niklas, “La argumentación jurídica. Un análisis de su forma”, trad. de Héctor Fix Fierro, en *Teoría de los Sistemas Sociales (artículos)*, México, Universidad Iberoamericana, 1998, pp. 173 y 174.

operaciones que confirman la acción simbólica del factor ideológico. La racionalidad es presupuesta si la justificación se orienta por los contenidos normativos del sistema. Racionalidad equivale, en este caso, a legalidad. La razonabilidad, por su parte, es aceptada si la decisión es el resultado de una confronta de razones y argumentos, en la que los que la sustentan cumplieron de mejor manera (desde la percepción de una audiencia determinada) las pruebas impuestas por la propia confronta. Estas pruebas deben ser capaces de demostrar que los argumentos vencedores fueron los que tuvieron el menor número de defectos lógicos, lingüísticos y semánticos.

Los contextos de justificación se desarrollan en el ámbito de dos dicotomías. La primera expresa la diferencia entre justificación interna y justificación externa. La segunda entre lógica formal y lógica no formal.²⁵ En ellas se hace patente la necesidad de que las decisiones no sólo cuenten con una construcción formal adecuada, sino que mantengan contenidos materiales altamente aceptables. Para alcanzar una justificación adecuada desde el contexto puramente formal, las decisiones deben ser construidas sobre la base estructural del silogismo y sobre cálculos lógicos. En el primer caso se debe partir de la existencia de una premisa normativa y otra fáctica y derivar el sentido de la decisión de ellas en términos de conclusión. En el segundo, en cambio, se debe atender a los significados lógicos de las expresiones lingüísticas a través de las cuales las normas adquieren representatividad. Por su parte, para lograr justificar en el contexto material las decisiones, es indispensable que en torno a ellas se den razones aceptables que soporten la elección del contenido de las premisas, esto es, la expresión de significados normativos plausibles y el uso de las valoraciones necesarias para interpretar los hechos (*i.e.*, prueba suficiente de hechos). La sujeción a estos cuatro contextos de justificación puede ser vista como la forma más idónea, hasta el momento, para asegurar el control de la razonabilidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

²⁵ Cfr., Wróblewski, Jersey, *Sentido y hecho en el derecho*, trad. de Javier Ezquiaga Ganuzas, México, ITAM, 2001, pp. 52 y ss.

CONCLUSIÓN

El sistema jurídico, al igual que la estructura decisional del juzgador, tiene defectos; sin embargo, en ambos casos estos defectos tratan de ser corregidos. El sistema jurídico genera controles internos para eliminarlos, lo que propicia la creación y utilización de sus propios estándares de racionalidad. Los jueces, en cambio, expresan una actitud más abierta y razonable al momento de sujetar el sentido de sus resoluciones al tamiz especial de los contextos argumentativos. Por ello, la responsabilidad final en la conducción de los nuevos procesos de decisión judicial, como el que se desarrolla en el ámbito del derecho electoral, debe ser vista no como una prebenda concedida al vencedor de una justa, sino como un deber compartido por todos los que participamos de alguna manera en ellos. El cumplimiento de este deber ya se ha visto materializado en el arduo trabajo que realizan, y han realizado, muchos de los aquí presentes. Algunos de nosotros hemos sido testigos constantes de ello. Cuántas veces no nos hemos sorprendido con las expertas soluciones que han dado, por ejemplo, los Magistrados del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales Locales a casos, en verdad, difíciles. Pero nos sorprendemos todavía más cuando los escuchamos hablar no sólo de derecho, sino de música, poesía o cualquier tipo de arte. Frente a esta clara muestra de cultura y conocimiento no nos queda más que, tímidamente y en silencio, preguntarnos cómo pueden estos admirables sujetos robarle tiempo al tiempo y vivir su vida personal con la misma intensidad que la profesional. Aún no lo sabemos, pero de lo que sí debemos estar seguros es que tan digno talante suele ser compartido también por los jóvenes abogados que los apoyan, quienes a pesar de su corta edad, corrijo, porque cuándo la edad ha sido obstáculo de la sabiduría y la entrega, quienes haciéndole el honor a su juventud, y me pregunto: ¿es necesario honrar a algo que es de por sí honroso? Termino: quienes siguiendo las enseñanzas de los primeros asumen, junto con ellos, el colosal compromiso de impartir justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aarnio, Aulis, *Lo racional como razonable. Un tratado sobre la justificación jurídica*, versión castellana de Ernesto Garzón Valdés, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, España, Trotta, 2001.
- Luhmann, Niklas, “Sistemas Sociales”, *Lineamientos para una teoría general*, trad. de Silvia Poppe y Brunhilde Erker, México, UIA - Alianza Editorial, 1992.
- , “La comunicación jurídica”, trad. de Jorge Brash, en *Confluencias*, órgano de difusión de la reforma democrática, Xalapa, vol. I, núm. 1, septiembre de 1996.
- , “La argumentación jurídica. Un análisis de su forma”, trad. de Héctor Fix Fierro, en *Teoría de los Sistemas Sociales (artículos)*, México, Universidad Iberoamericana, 1998, pp. 173 y 174.
- Luhmann, Niklas y De Georgi, Raffaele, “Teoría de la Sociedad”, trad. de Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, Guadalajara, U. de G. - UIA - ITESO, 1993.
- Nino, Carlos S., *Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, México, UNAM, 1989.
- Raz, Joseph, “¿Por qué interpretar?” *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 5, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, octubre de 1996.
- Ross, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, traducido por Genaro R Carrió y Osvaldo Paschero, Ed. Fontamara, México, 1991.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho. (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*, México, 2ª ed. Themis, 1998.

Wróblewski, Jersy, *Ideología de la aplicación judicial del derecho*, trad. de Géssie Fontus, en *Crítica Jurídica*, México, IJ-UNAM, 1992.

—, *Sentido y hecho en el derecho*, trad. de Javier Ezquiaga Ganuzas, México, ITAM, 2001.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, trad. de María Gascón, España, Trotta, 1997.

INTEGRACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL ADJETIVO AL MARCO CONSTITUCIONAL

*José DAVALOS MORALES**

SUMARIO: Introducción; I. Supremacía constitucional; II. El sistema de justicia electoral; III. Justicia constitucional electoral; IV. Constitucionalización de los partidos políticos en 1997; V. Surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral; VI. Creación constitucional del Instituto Federal Electoral; VII. Creación constitucional del Tribunal Federal Electoral; VIII. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; IX. Sistema de medios de impugnación en materia electoral; X. Garantía de justiciabilidad de los actos electorales; Conclusiones; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

En un sistema jurídico de corte jerárquico constitucional, la Carta Magna funciona como el techo con referencia al cual el resto de los ordenamientos normativos se compara para ubicar su jerarquía dentro de la totalidad del orden jurídico. Así, cuando el poder constituyente discute la conformación de una nueva Constitución, o bien sus reformas o adiciones, actúa como una caja de resonancia que recoge las principales tendencias sociales capaces de influir en el proyecto histórico-político de la comunidad de que se trate, de forma tal que las prioridades nacionales indefectiblemente se eleven normativamente a rango constitucional.

* Exdirector del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ese es el caso de la justicia electoral en México. En esta exposición se intentarán ofrecer antecedentes y argumentos encaminados a describir cómo el derecho electoral, tanto sustantivo como adjetivo (aunque este último de manera más evidente), se desarrolló en forma paralela a la evolución del sistema político nacional, a tal punto que su consagración constitucional explícita coincidió con la transición de un régimen de partido dominante o hegemónico a otro distinto que, por su novedad, resulta aún difícil de anticipar en sus consecuencias y de describir en la plenitud de sus rasgos característicos.

Al hacer referencia al desarrollo de la justicia electoral mexicana, más que recordar los eventos políticos que impulsaron su consagración constitucional, se procurará efectuar la descripción de la forma como su importancia jerárquica fue ascendiendo a medida que la Constitución daba paulatina cabida entre sus disposiciones a conceptos, procedimientos e instituciones electorales. Entre éstas últimas cabrá hacer mención especial a los tribunales electorales y en particular al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el tratamiento del tema se habrá de advertir que el derecho sustantivo electoral tomó carta de naturalización a nivel constitucional, con mucha mayor facilidad y en forma más temprana que el derecho adjetivo. Lógicamente resulta menos complicado para la práctica política consagrar valores y principios, que establecer los mecanismos procesales para la operación efectiva de aquellos.

Por ello tan sólo se hará una breve mención a la naturaleza jurídica de los derechos político-electorales de votar, ser votado y de asociación política, presentes en nuestro derecho constitucional desde el siglo XIX, y se procurará formular señalamientos más concretos en el caso de las siguientes reformas: la de 1977, que elevó a rango constitucional la figura de los partidos políticos; la de 1986, que creó por primera vez una instancia contencioso-administrativa en la materia, el Tribunal de lo Contencioso Electoral; la de 1990, que produjo el surgimiento del Instituto Federal Electoral y una instancia jurisdiccional especializada, el Tribunal Federal Electoral; la de 1993, que consolidó a este Tribunal al eliminar definitivamente la práctica de la autocalificación electoral, y la de 1996, entre cuyos numerosos méritos destacaremos los relevantes para la temática que abordaremos: la especificidad de los derechos político-electorales;

la inserción del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; la concepción de la justicia electoral como justicia de constitucionalidad y no meramente de legalidad, no tan sólo para actos y resoluciones, sino igualmente extendible para leyes; la descripción detallada de un sistema de medios de impugnación, y finalmente, la garantía de que estos avances deberían ser observados en el ámbito electoral de las entidades federativas.

Del anterior análisis se obtendrán argumentos que refuercen la idea de que la consagración constitucional de principios democráticos fundamentales no es suficiente, si no lleva aparejado el establecimiento, también constitucional, de los medios procesales para su tutela.

Con todo lo anterior se intentará evidenciar el gran acierto del Constituyente Permanente al elevar la justicia electoral a la categoría de justicia constitucional y, por último, se formulará un comentario sobre el riesgo de que esa justicia de constitucionalidad electoral se estanque o atrofie ante un excesivo control centralizado de la supremacía constitucional.

I. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La base del sistema jurídico mexicano es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sobre este fundamento se levanta no sólo la naturaleza jurídica, sino también las atribuciones y la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano encargado de impartir la justicia electoral.

Aún cuando se plasmó a nivel constitucional la división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, el principio rector de todo el orden jurídico es el principio llamado de supremacía constitucional, que se encuentra consagrado en el artículo 133. Dicho precepto establece el orden jerárquico existente entre toda la normatividad vigente en la República, asignando el primer lugar dentro de su composición a la propia Constitución. Ha sido tradición en el desarrollo del sistema jurídico nacional, incluir dentro del texto fundamental las normas tendientes a satisfacer las necesidades más apremiantes y los reclamos más generalizados y trascendentes de la sociedad, a fin de asegurar su cumplimiento. Tal ha sido el caso de la materia electoral.

En ese contexto el Derecho Electoral, no siendo ajeno a las épocas y sus acontecimientos, paulatinamente se fue encaminando, conforme a la evolución del sistema político nacional, hacia su consagración constitucional. Sin embargo, en ese proceso de constitucionalización quedó marcada la diferencia entre los aspectos sustantivo y el adjetivo, toda vez que la normatividad sustantiva tuvo un acceso más temprano al nivel constitucional, posiblemente por la facilidad de consagrar meros enunciados declarativos, difiriendo para momentos posteriores la implementación práctica, así como la defensa procesal de los postulados sustantivos. De hecho, se podría considerar la inclusión de la materia procesal electoral como una reforma tardía o por lo menos muy posterior a la sustantiva.

En esa transformación gradual del sistema electoral mexicano, la influencia de las fuerzas políticas y su voluntad para propiciar los cambios, han jugado un papel determinante; prueba de ello la encontramos en la reforma constitucional de 1996, que además de elevar a categoría constitucional a la justicia electoral, al proceder a la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, creó un novedoso sistema de medios de impugnación, y todo lo anterior logrado con el consenso unánime de los partidos políticos con registro.

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

Se ha señalado por varios estudiosos del Derecho, entre los que se encuentran los Magistrados Electorales Fernando Ojesto Martínez Porcayo, actualmente Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y José Luis Rebollo Fernández, que el Derecho Electoral en México ha evolucionado en cinco ciclos que abarcan, el primero, a partir de los inicios de la vida independiente y los correspondientes ordenamientos constitucionales y electorales del siglo XIX y principios del XX hasta las elecciones de 1910; el segundo, de 1911 a 1918, en donde se consideran las disposiciones del movimiento revolucionario, incluyendo la transición de la Constitución de 1857 a la de 1917, así como los primeros ordenamientos legales secundarios derivados del nuevo orden jurídico; el tercero, conocido como del caudillismo y surgimiento de un partido hege-

mónico, que abarca de 1919 a 1945; el cuarto, entendido como período de la consolidación del partido predominante, que abarca de 1946 a 1976; el quinto, que va de 1977 al 2000, durante el cual, como efecto de los grandes cambios políticos que se suscitaron en el país, se provocó la conclusión del régimen de un partido hegemónico.¹

Podríamos agregar que un sexto ciclo ha comenzado ya a partir de los históricos comicios de julio de 2000. Resulta aún muy temprano para describir las peculiaridades que caracterizan a esta etapa; sin embargo, a juzgar por los principales acontecimientos en la materia durante el inicial período de transición, es factible predecir un desarrollo histórico de consolidación de la cultura democrática, encaminado a través del imperio de la legalidad.

En un plano formal, la evolución del Derecho Electoral ha adquirido carta de naturalización a través de las múltiples reformas jurídico-electorales, cuya culminación propició finalmente el establecimiento de un control constitucional en la materia electoral, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal como máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado.

Este control constitucional electoral no sólo garantiza que la actuación de las autoridades electorales federales se encuentre apegada a las leyes y a la Constitución General, sino que además, vigila que los comicios de las entidades federativas se realicen tanto a la luz de sus ordenamientos electorales locales como de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, la justicia electoral queda garantizada en todos los ámbitos y a todos los niveles, dentro de un proyecto integral de control judicial constitucional.

III. JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL

La estructura del sistema de justicia electoral establecido constitucionalmente se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, con una precisa distribución de competencias.

¹ También se citan los cinco ciclos de evolución del Derecho Electoral en México en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM-Porrúa, México, 2002, pp. 45-57.

La Suprema Corte conoce de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra de leyes electorales; el Tribunal Electoral del recurso de apelación, del juicio de inconformidad, del recurso de reconsideración, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y del juicio de revisión constitucional; por su parte, el Instituto Federal Electoral conoce del recurso de revisión.

La impartición de la justicia electoral en México funciona con esa sistematización de autoridades aplicadoras de la justicia electoral constitucional y con esa distribución de competencias, en tal forma que se conjuntan tres niveles jurisdiccionales: el contencioso administrativo, desempeñado por el Instituto; el de la instancia de legalidad, ejercido por el Tribunal, y el de la instancia de constitucionalidad, llevado a cabo tanto por el propio Tribunal Electoral como por la Suprema Corte.

Es oportuno recordar un artículo del doctor José Ramón Cossío, recientemente publicado,² en el que analiza la contradicción de tesis 2/2000, resuelta en este año por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El doctor Cossío afirma que con la resolución mencionada, la Corte en ningún caso pretendió reducir la posibilidad de que el Tribunal pudiera llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad, sino que en delimitación de funciones estimó que éste último no puede efectuar ningún tipo de análisis sobre la compatibilidad de las leyes con la Constitución, ni aun en el supuesto de que tal análisis derive de actos o resoluciones electorales cuya inconstitucionalidad provenga de estar fundados en disposiciones legales posiblemente inconstitucionales o anticonstitucionales. Lo anterior, para mantener el principio de que corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer de todo caso de aparente contradicción entre normas de carácter general y la Ley Fundamental, independientemente de las circunstancias en que tal posibilidad surja. Así quedaría reservado al Tribunal Electoral el conocimiento de los actos o resoluciones electorales cuya constitucionalidad se impugna, pero en los que no se pone en duda la constitucionalidad de la norma que los funda.

De esta manera podemos apreciar cómo, a pesar de los avances indiscutibles de la justicia electoral, en ocasiones su evolución pa-

² Periódico *Este país*, 11 de octubre de 2002, México, pp. 35 a 39.

rece detenerse; son períodos en los que no se percibe con claridad el interés de privilegiar a un auténtico sistema integral de justicia electoral por encima de los modelos exclusivistas de control de la constitucionalidad; el resultado es que áreas de la conflictiva electoral resultan no justiciables.³

IV. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1977

El contexto político es determinante en la evolución de los ámbitos sustantivo y adjetivo del Derecho Electoral. Es así como la coyuntura de reforma política provocada por la excesiva predominancia de un partido, requirió que en 1977 se constitucionalizara el interés público con que actualmente se reviste la figura de los partidos políticos, al establecer su naturaleza jurídica, sus objetivos y sus finalidades, así como el papel y responsabilidades de estos actores políticos frente al Estado y frente a los ciudadanos.

Aunque esta elevación a rango constitucional de los partidos políticos ha sido ampliada en sus alcances por varias reformas posteriores, lo que pareciera dejar acabada su regulación, no es tal, ya que aún se encuentran sin reglamentación aspectos importantes para el buen funcionamiento de un sistema democrático, como pueden ser, entre otros, el control normativo de las precampañas y un sistema más detallado de supervisión del origen y destino dado al financiamiento, tanto público como privado.

Hoy día no puede afirmarse que exista una regulación total de los partidos políticos, pero sí que en la transición de un mero reconocimiento legal a uno constitucional, se ha propiciado su paulatina adecuación a las crecientes exigencias que supone la evolución política de la sociedad mexicana.

³ A guisa de ejemplo, se sugiere consultar los expedientes SUP- JRC-147 y 148/2002, promovidos por los Partidos Liberal Progresista y México Posible en contra de sendas resoluciones del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en los que cuestiones de constitucionalidad resultaron no justiciables por el Tribunal Federal, ni mucho menos por la Suprema Corte, ante lo cual se evidenció el riesgoso vacío que la resolución de contradicción de tesis 2/2000 puede provocar, en detrimento de un escenario ideal en el que toda la problemática política pudiera ser solucionada por medios jurídicos.

V. SURGIMIENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

Con la reforma constitucional y legal de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, conforme con lo establecido por el Código Federal Electoral.

El surgimiento de este tribunal, el primero en materia electoral en México, marca un hito en la justiciabilidad de conflictos de naturaleza política, a pesar de las limitaciones con las que debía funcionar, pues parte de sus resoluciones se encontraban sujetas a las decisiones finales de los Colegios Electorales, específicamente las referentes a la calificación de las elecciones de diputados y senadores, mientras que las resoluciones recaídas al recurso de apelación, sí tenían el carácter de definitivas e inatacables.

Cabe hacer mención de que en las limitaciones jurisdiccionales de ese tribunal también se vio reflejado el contexto político electoral que prevalecía en esos días, agravado por los cuestionamientos que rodearon la celebración de los comicios de 1988 y que incluso se hicieron extensivos a toda la legitimidad del sistema imperante.

VI. CREACIÓN CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Con las reformas constitucionales y legales de 1990 se creó al Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participaban los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión así como los partidos políticos nacionales, con la encomienda constitucional de organizar las elecciones federales. Tras sucesivas reformas, seis años más tarde culminó el proceso de ciudadanización del Instituto, con una integración que garantiza su independencia respecto de los poderes gubernamentales.

Jurisdiccionalmente, al Instituto Federal Electoral sólo se le concedió la competencia para conocer y resolver del recurso de revi-

sión, a efecto de garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

Con la creación del Instituto y la obligación de desempeñarse bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, la función estatal de organizar las elecciones cobró mayor credibilidad en la sociedad mexicana, instaurándose con este hecho no sólo un camino que antes no existía para que transitara pacíficamente la democracia en México, sino que también se fomentó la tolerancia a la pluralidad de las tendencias políticas que condujeron finalmente a un sistema equilibrado de partidos.

VII. CREACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

También con la reforma constitucional y legal de 1990 se dio vida al Tribunal Federal Electoral, el que a diferencia de su predecesor, sí encontró definición en la Constitución como un tribunal autónomo, órgano jurisdiccional en materia electoral, que conocería de un sistema de medios de impugnación y que garantizaría que los actos y resoluciones electorales estuvieran sujetos al principio de legalidad.

En esa época aún se mantenían vigentes los Colegios Electorales, por lo que nuevamente la función jurisdiccional se vio limitada al establecerse, en el artículo 60 constitucional, que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, dictadas con posterioridad a la jornada electoral, podrían ser modificadas o revocadas por dichos Colegios, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho.

En el avance gradual de la justicia electoral se continuó con la reforma constitucional y legal de 1993. A través de la modificación del artículo 60 constitucional se otorgó la facultad de calificar administrativamente las elecciones de los diputados y senadores al Instituto Federal Electoral, con lo que desaparecieron los Colegios Electorales, dando lugar al surgimiento de un sistema de calificación mixto para estas elecciones, que incluía la posterior califi-

cación jurisdiccional por parte del Tribunal Federal Electoral, mientras que para la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se mantuvo el sistema político depositado en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

De esta manera, correspondía a las Salas del Tribunal Federal Electoral conocer de las impugnaciones a la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

La desaparición de los Colegios Electorales fortaleció la función del Tribunal Federal Electoral como órgano encargado de impartir la justicia electoral, más aún con la creación de la Sala de Segunda Instancia,⁴ que se encargaría a través del recurso de reconsideración, de revisar las resoluciones emitidas por las salas del tribunal en cuanto a los recursos de inconformidad, siendo sus fallos definitivos e inatacables.

VIII. INCORPORACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con las reformas constitucionales y legales en materia electoral de 1996, se llevó a cabo una distribución del control constitucional de las leyes, actos y resoluciones de las autoridades electorales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Según la fracción II del artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia conocería de las acciones de inconstitucionalidad en las que se planteara la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, mientras que el artículo 99 también de la Ley Fundamental, consideró al Tribunal como la instancia responsable del control constitucional de los actos y las resoluciones de los órganos electorales.

El Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federa-

⁴ Compuesta por cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del propio Tribunal.

ción, debe ejercer el control constitucional, utilizando para ello las herramientas previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Con dichos instrumentos procesales el Tribunal Electoral resuelve en forma definitiva e inatacable los conflictos que se susciten con motivo de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que además de culminar la desaparición total de los Colegios Electorales, fortalece categóricamente la función del órgano impartidor de la justicia electoral a nivel federal.

Así también, la reforma mencionada permitió al Tribunal conocer las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Entre otras de las atribuciones concedidas al Tribunal Electoral, que sin duda fortalecen la jurisdicción electoral, está la de sentar jurisprudencia, la elaboración anual del proyecto de su presupuesto y su propuesta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en la solicitud presupuestal del Poder Judicial de la Federación, además de la facultad de expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.

El nivel constitucional otorgado al Tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de que goza para calificar, no sólo la validez de las elecciones de diputados y senadores, sino también la presidencial, propició que se hayan transformado de manera sustancial los criterios que habían prevalecido desde el siglo XIX, que consideraban las cuestiones políticas como un ámbito de exclusión de la actuación judicial. Actualmente podemos afirmar que la materia política escapa del control judicial, exclusivamente cuando se trate de un acto en el que la ley permita la discrecionalidad de la autoridad emisora, y por el contrario, un acto de autoridad será siempre justiciable sin importar que sea de carácter político, cuando en su emisión no quepa ningún margen de discrecionalidad, como son la inmensa mayoría de los actos de autoridad político-electorales.

IX. SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Para que la justicia electoral pueda llegar a concretarse se requiere, además de tribunales electorales, contar con instrumentos jurídicos a efecto de estar en posibilidad de confirmar, modificar o revocar los actos o resoluciones, que no se ajusten a la constitucionalidad y a la legalidad a que están obligadas en su actuación todas las autoridades.

Con la reforma constitucional electoral de 1996, se creó un sistema de medios de impugnación en materia electoral, integrado con los recursos de revisión, apelación y reconsideración, así como con los juicios de inconformidad, para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y de revisión constitucional, correspondiendo conocer al Instituto Federal Electoral del primero de ellos, y de los restantes al Tribunal Electoral, con la finalidad de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se apeguen a la constitucionalidad y a la legalidad.

Este sistema se complementó con la ampliación de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, por virtud de la cual la Corte puede, a partir de la reforma mencionada, conocer de las impugnaciones a la constitucionalidad de leyes electorales, ámbito que antes de la reforma se consideraba expresamente fuera de la esfera de su competencia.

A partir de la mencionada reforma, se supera un vacío en la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos, pues desde el siglo pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido que los derechos políticos no son garantías individuales, por lo que reiteradamente vino dictaminando la improcedencia del juicio de amparo por presuntas violaciones a los mismos.

El constituyente permanente estimó necesario en 1996 elevar a categoría constitucional el replanteamiento de los derechos político electorales de los ciudadanos, como son el derecho a votar, ser votado, afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y el de asociarse libremente en materia político-electoral, creando para su defensa el denominado juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, que es competencia del Tribunal Electoral.

Otra novedad en la implantación de los recursos, la constituye el denominado juicio de revisión constitucional, mediante el cual se depositó en el Tribunal la facultad de revisar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas.

X. GARANTÍA DE JUSTICIABILIDAD DE LOS ACTOS ELECTORALES

Es conveniente recordar que en nuestro país los órganos encargados de la administración de la justicia electoral federal son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral. Cada uno en sus respectivas competencias proporciona garantías de estricto apego a derecho, ya que en nuestro sistema jurídico se cuenta con el principio del debido proceso.

También se constituye en otra garantía procesal el que el Tribunal Electoral realice más que un simple proceso ordinario; cuenta con la facultad de constituirse con plenitud de jurisdicción y de ejecutar sus resoluciones ante la falta de cumplimiento o la omisión de la autoridad responsable, además de proveer todo lo necesario para remediar la violación constitucional o legal que motivó la impugnación.

Conviene destacar que las reformas constitucionales de 1996 dispusieron como una garantía adjetiva el diseño de un sistema integral de justicia electoral, por virtud del cual no sería factible que existiera un solo acto de autoridad en la materia que pudiera escapar al control jurisdiccional. El carácter integral del sistema origina la garantía de justiciabilidad que permite el imperio de un auténtico Estado Democrático de Derecho, excluyente de cualquier solución extrajurídica a problemas de índole comicial o postcomicial, como era la práctica frecuente en la realidad de nuestro sistema electoral hasta fechas muy recientes.

CONCLUSIONES

1. La evolución gradual del sistema electoral mexicano se vincula directamente con el desarrollo del contexto político nacional.

2. Las reformas constitucionales han propiciado la incorporación de los aspectos sustantivos del Derecho Electoral en la propia Carta Magna, con mayor oportunidad y frecuencia que los aspectos adjetivos, lo que en tiempos pasados provocó que los derechos político-electorales, dada la imposibilidad de ser defendidos judicialmente, devinieran en meros enunciados políticos de respeto discrecional por parte del Estado.

3. Las reformas constitucionales de 1996 garantizaron con el rango de norma fundamental, la impartición de un sistema integral de justicia electoral.

4. Conforme a la Ley Fundamental, el control constitucional en materia electoral es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de leyes en materia electoral y del Tribunal Electoral, tratándose de actos y resoluciones en esa materia.

5. Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se garantiza el control constitucional de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, incluyendo los de las autoridades de las entidades federativas, a través del juicio de revisión constitucional.

6. El sistema de medios de impugnación en materia electoral garantiza que todos los actos y resoluciones de las autoridades se apeguen a la constitucionalidad y a la legalidad, además de ser los instrumentos jurídicos de que se dispone para acceder a la justicia electoral.

7. Con la creación constitucional del sistema de medios de impugnación en materia electoral, se superó el vacío existente respecto a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

8. Con la resolución de la contradicción de tesis 2/2000, en mayo del año en curso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el control constitucional de leyes generales es de su exclusiva competencia, y dejó a cargo del Tribunal Electoral, la competencia del control constitucional de actos y resoluciones cuando en los agravios se plantee la posible inconstitucionalidad de la norma que los sustenta.

BIBLIOGRAFÍA

- Apuntes de Derecho Electoral*. Compilación de trabajos elaborados por Magistrados de las Salas Regionales y personal del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2000.
- Barragán Barragán, José, “La jurisdicción electoral a mitad de camino: un estudio de caso”, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.
- Barreiro Perera, Francisco Javier, “Garantías de los órganos encargados de la administración de justicia electoral federal en México”, conferencia dictada en el *Seminario Internacional de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en México, D. F. del 13 al 15 de octubre de 1999, http://www.trife.org.mx/sem_int/frames.html.
- Castillo González, Leonel, “Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales”, Conferencia dictada en el *Seminario Internacional de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en México, D. F. del 13 al 15 de octubre de 1999, http://www.trife.org.mx/sem_int/frames.html.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- Cossío, José Ramón, “Problemas de la justicia constitucional electoral”, Conferencia dictada en el *Seminario Internacional de Justicia Electoral: evaluación*

y perspectivas, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en México, D. F. del 13 al 15 de octubre de 1999, http://www.trife.org.mx/sem_int/frames.html.

De la Peza, José Luis, “Notas sobre la justicia electoral en México”, *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.

Eisenstadt, Todd, “La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)”, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM-Porrúa, México, 2002.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo, “El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México”, conferencia dictada en el *Seminario Internacional de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en México, D. F. del 13 al 15 de octubre de 1999, http://www.trife.org.mx/sem_int/frames.html.

SUSTENTO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL DE LA MAGISTRATURA ELECTORAL

*Rafael DENDIA**

SUMARIO: I. Introducción; II. Afianzamiento del Poder Judicial de la Justicia Electoral; III. Deberes, facultades e inmunidades de los jueces; IV. El magistrado electoral. Sus atributos. Sus atribuciones; V. La jurisprudencia electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Señalo en primer lugar algunas de las circunstancias en que se produjo en Paraguay el entronque de la Justicia Electoral dentro de la denominada Justicia Ordinaria o constitucional, después de haber sido la nuestra una institución electoral llanamente administrativa.

La Constitución paraguaya de 1992 se caracteriza por ser una respuesta a la situación política del país, en especial a los decenios de la dictadura militar imperante hasta el 89. Introduce instituciones, modos operativos y figuras nuevas; básicamente busca restituir a la sociedad política las condicionantes formales para su democratización.

Tras el golpe de Estado de 1989 y la inmediata expectativa de la sociedad por el proceso de democratización, se organizó la Constituyente buscando renovar las bases para una “nueva República”, la que deliberó desde diciembre de 1991 hasta junio de 1992, que culminó con la promulgación de la nueva Constitución.

* Miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

La clase política estaba muy consciente de que un punto de partida ineludible en el proceso que se iniciaba debía ser una Constitución en la que el gobierno como actividad de lo universal y el pueblo como voluntad subjetiva debían limitarse mutuamente, porque como expresaba Hegel: “hay cierta perversidad en el antagonismo entre pueblo y gobierno” que fácilmente lleva a la dictadura o a la anarquía, perversidad que conocemos por experimentarlo permanentemente los latinoamericanos.

En el instrumento jurídico constitucional se basa el ordenamiento de la democracia y la libertad, no solamente en el plano político gubernamental sino como modo cotidiano de comportamiento de la población, por eso el cambio político comienza por la renovación constitucional.

II. AFIANZAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Existe un plano de igualdad entre todos los magistrados aunque los del fuero electoral, dada su peculiar característica y la necesidad política de resaltar su rango constitucional, figuren explicitados en una Sección especial del Capítulo que la Constitución dedica al Poder Judicial.

La Constitución paraguaya de 1992 busca afianzar el nuevo sistema judicial, en general, con algunas instituciones.

1. El Consejo de la Magistratura es una institución nueva en nuestro ordenamiento constitucional, un instrumento que pretende coadyuvar a la independencia del Poder Judicial mediante un proceso de selección de los candidatos para la magistratura, selección en que participan representantes de las tres funciones del Estado, además de otros provenientes de la actividad jurídica: ejercicio y cátedra del derecho.

En el sistema constitucional precedente era potestad del Presidente de la República nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, con acuerdo de la Cámara de Senadores y, con acuerdo de la Corte Suprema, nombraba también a los magistrados de los Tribunales y Jueces del Poder Judicial; la destitución de magistrados inferiores era competencia de la Corte y ésta era juzgada en juicio

político, por “mal desempeño de funciones”, concepto discrecional condicionado generalmente por factores políticos.

Distintamente, ahora el Poder Judicial tiene también garantizada constitucionalmente su independencia, inamovilidad, inmunidad y autarquía presupuestaria y, quienes atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública además de las penas que imponga la ley, según expresa la Constitución.

2. Para posibilitar el control del magistrado, su accionar y, si necesario fuere, por un mecanismo también confiable, poder destituir a quienes incumplan sus funciones o lo hagan deficientemente, la Constitución creó el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Es un Jurado, no más una autoridad superior, quien juzga el comportamiento de los magistrados; de esa forma su autonomía jurisdiccional no corre riesgo de sucumbir ante presiones de superiores.

Esta posibilidad no está ajena a la hipótesis legislativa, la Ley 131, en su artículo 14, califica como causal de destitución del magistrado: “No conservar la independencia personal en el ejercicio de sus funciones y someterse, sin que Ley alguna les obligue, a órdenes, indicaciones y sugerencias de magistrados de jerarquía superior o de funcionarios de otros poderes y órganos del Estado”.

El órgano de juzgamiento de los magistrados está compuesto por ocho miembros, una mitad legisladores y la otra por partes iguales Ministros de la Corte Suprema de Justicia y miembros del Consejo de la Magistratura.

3. La Constitución de 1992 crea la Justicia Electoral y en la sistemática legislativa la incluye en el capítulo correspondiente al Poder Judicial; le otorga competencia para el juzgamiento de las cuestiones electorales y demás litigios derivados de los partidos y movimientos políticos, es decir, le da potestad jurisdiccional, propia y exclusiva del Poder Judicial; sus resoluciones ejecutoriadas causan estado con la sola limitación de que los fallos están sometidos a revisión por inconstitucionalidad. Es en su arquitectura y funcionalidad parte integrante del Poder Judicial.

En consecuencia, sus magistrados son seleccionados por el Consejo de la Magistratura y nombrados por la Corte Suprema de Justicia, exactamente como los demás magistrados del fuero ordinario, a excepción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia

Electoral, que tal cual los Ministros de la Corte Suprema de Justicia son seleccionados en terna por el Consejo de la Magistratura y nombrados por la Cámara de Senadores con acuerdo del Poder Ejecutivo.

Por expresa disposición constitucional, los Ministros de la Corte y los de Tribunal Superior Electoral, una vez designados solo podrán ser removidos por juicio político o cesarán en el cargo una vez cumplidos 75 años.

La competencia de la Justicia Electoral en su nueva conformación está determinada por la Constitución en su artículo 273, que dispone: “La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden en forma exclusiva a la Justicia Electoral. Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como así mismo lo relativo a elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos”.

El fuero electoral adquiere constitucionalmente categoría judicial y es así porque tiene a su cargo exclusivo y excluyente el juzgamiento de las cuestiones electorales en general: en la conformación de las autoridades electorales poseen atribuciones y gozan de las garantías constitucionales, tienen las inmunidades e incompatibilidades genéricas y las obligaciones que hacen a su investidura: poder jurisdiccional, garantía de independencia para decidir por sí en actos de carácter contencioso, inamovilidad en cuanto al cargo, la sede y el grado.

Creado el fuero electoral no podría encargarse a otro distinto una cuestión contenciosa-electoral, atentaría contra el principio de razonabilidad interna del acto legislativo constitucional, contra su coherencia. Cualquier cuestión política o electoral judicializada corresponde dirimir al fuero electoral.

En esta línea de interpretación se ubica el artículo 134 de la Constitución que dispone sobre el amparo, en su normativa final: “Del amparo. ...Si se trata de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral”. De ahí que todos los amparos electorales y todos los amparos políticos irán a la justicia electoral, ella es la única competente, incluso si se

tratará de una cuestión política en una organización intermedia de carácter civil que no tenga fines de lucro. Y como sabemos, una cuestión política es una cuestión donde se discuten asuntos de poder, mandatos de gobierno.

III. DEBERES, FACULTADES E INMUNIDADES DE LOS JUECES

Los jueces en general tienen deberes, facultades, inmunidades, etc. impuestos u otorgados por el derecho positivo, esto los diferencia de las demás personas quienes deben cumplir pasivamente las prescripciones de la ley.

La del juez es una “tarea judicial”, un deber jurídico que corresponde a los mismos según la ley. Paralelamente a ese deber, el juez tiene la obligación de cumplir las disposiciones legales, al igual que las otras personas, por ser ciudadano.

Se distingue entonces un “deber jurídico” de las personas y un “deber jurídico” adicional de los jueces.

Ese “otro deber jurídico” no es sino la competencia o potestad extraordinaria en comparación a terceras personas.

El papel activo del magistrado es un conjunto complejo de deberes, potestades, inmunidades. El Código Procesal Civil consigna el haz de competencias, limitaciones, sujeciones a la que se somete el juez, a saber: dicta sentencia en un plazo determinado, dentro de un orden secuencial; sus resoluciones deben ser fundadas en la ley y según un orden jerárquico que establece la Constitución; no debe someter la legislación a consideraciones deónticas; etc.

Pero también la propia Constitución establece ciertas garantías procesales fundamentales y la doctrina impone deberes como por ejemplo la sujeción a los principios del derecho, igualdad de trato a los litigantes; imparcialidad al juzgar; transitoriedad y eficacia del proceso o la moralidad de su desarrollo; por citar algunos.

Al haz de deberes, facultades e inmunidades se denomina en la doctrina el “estatus normativo” que le confiere al juez un papel especial en el ordenamiento jurídico.

Si no considerásemos al juez dentro de ese “estatus normativo” especial podríamos caer en el error de juzgar su conducta con los

mismos parámetros con que lo haríamos en casos de otras personas corrientes, pensando que él solo tiene un “deber jurídico diferente” un tanto más amplio tal vez que la persona con quien le comparamos.

El estatus normativo de los jueces está establecido en el orden jurídico positivo de los Estados, hace parte del sistema.

Se reconocen cinco universos de normas que componen el estatus normativo de los jueces:

Los jueces tienen potestades: deciden causas judiciales declarando o constituyendo derechos o condenando a una acción u omisión; finiquitan los procesos, llenan lagunas en caso de oscuridad, insuficiencia o silencio de la ley (artículo 9° del Código de Organización Judicial); imparten justicia, dictan providencias y autos interlocutorios (artículo 156 del Código Procesal Civil); impulsan los procesos.

Los magistrados también son incompetentes para ciertos asuntos: en razón de la materia, grado o territorio juzgará solo los asuntos que le están expresamente autorizados en la ley; se excluye de su competencia la cosa juzgada, en razón del principio de seguridad jurídica y tampoco debe entender ciertas cuestiones no justiciables, cuando no existe posibilidad de conflictos sobre derechos o cuando se presenten asuntos no determinados tampoco puede pronunciar sentencia alguna.

Igualmente tienen deberes que observar cuando actúan: pronunciar necesariamente sentencias en las cuestiones que le son sometidas; fundar sus resoluciones, atender formalidades, solemnidades, etc., impulsar los procesos, cumplir los plazos, etc., sustanciar las demandas que se radican en sus juzgados.

Para garantía de imparcialidad, la ley les reviste de inmunidades y prerrogativas: inamovilidad del cargo, sede o grado (Art. 252 CN.), independencia en sus decisiones judiciales (Art. 248 CN), obligatoriedad de colaboración de las autoridades para con el juez.

Es importante señalar todavía que los jueces no son irrefutables, tienen limitaciones y sujeciones: son recusables y de esta forma se limita el ámbito de su competencia; están expuestos a juicio ante el Jurado, lo que marca el límite de su inamovilidad; existen personas que no reconocen sus potestades, tales como embajadores, menores inimputables, etc.

Cuando se habla del deber del juez, no existe un correlativo de derecho de un sujeto en particular, como ocurre en el derecho privado, un derecho que el titular puede o no hacer efectivo, voluntariamente. En el caso del juez tiene un deber, aunque sin correlativo personalizado, ese deber no puede ser exigido o desechado por el titular no personalizado, por el contrario el deber permanece incólume como deber perteneciente al derecho público.

El correlativo de derecho, que se ubica frente al deber, en el derecho civil es generalmente de orden patrimonial o personal, lo que no ocurre con el deber del juez, nadie puede exigirle un derecho subjetivo, salvo aquellos de carácter procedimental que le confiere al sujeto el derecho constitucional de acceso a la jurisdicción. Son entonces deberes útiles para sustentar el sistema pero no para beneficio de un sujeto específico, son herramientas técnicas de carácter público para el desenvolvimiento del juez dentro de su estatus normativo.

IV. EL MAGISTRADO ELECTORAL. SUS ATRIBUTOS. SUS ATRIBUCIONES

“La jurisdicción consiste en la potestad de conocer y decidir en juicio y de hacer ejecutar lo juzgado”, así determina el artículo 5 del Código de Organización Judicial. Dice el Profesor Hernán Casco Pagano en su comentario al Código Procesal Civil: “La jurisdicción es un atributo de la soberanía, de allí que todos los jueces integrantes del Poder Judicial tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer y decidir en un determinado asunto”.

La doctrina reconoce como elementos de la jurisdicción la *notio*, *vocatio*, *coertio*, *iudicium* y *executio*. Cada uno de estos atributos se determina en la ley, de manera general. En ese sentido, afirma el citado doctor Casco Pagano: “Los elementos de la jurisdicción están fijados en la ley con prescindencia de todo caso concreto. La competencia, en cambio, debe fijarse con relación a cada caso concreto. Siendo así, ante cada caso litigioso deberá empezarse por examinar la competencia por razón del territorio, y dentro de ella la competencia por razón de la materia...”

La competencia es una facultad y una obligación que tiene el juez o tribunal para conocer un asunto que la ley, la voluntad de

las partes u otro tribunal ha colocado ante la esfera de sus atribuciones, de tal manera que reclamada la intervención en forma legal no podrán los jueces y tribunales excusarse de ejercer su actividad ni aun por falta de ley.

La facultad y obligación que impone la competencia se realiza conforme a ciertas reglas para que el ejercicio sea válido. Si se violan estos límites normados estaremos frente a acciones ejecutadas sin potestad. Quien tiene competencia para ciertos actos, también tiene prohibiciones para ciertos actos. Si viola las prohibiciones, el agente tendrá responsabilidades que asumir.

Hay dos tipos de limitaciones a la competencia:

Por incompetencia: la autoridad se halla limitada si carece de competencia para ejecutar el conjunto de actos que pretende. En este caso si el agente excede la norma de competencia se produce la invalidez de lo actuado.

Por prohibición: una determinada autoridad se halla limitada si tiene prohibido ejecutar el conjunto de actos que se propone. Si la misma excede la norma prescriptiva se produce responsabilidad civil, penal, política, etc.

Tres artículos de distintos cuerpos normativos obligan al magistrado al ejercicio de su jurisdicción, una vez que se lo reclame en forma: En la Constitución, el artículo 136 dispone: “Ningún magistrado judicial que tenga competencia podrá negarse a entender en las acciones o recursos previstos en los artículos anteriores; si lo hiciese injustificadamente será enjuiciado y, en su caso, removido”. El artículo 16 del Código Procesal Civil determina: “El incumplimiento de los deberes o el ejercicio irregular de las facultades que las leyes imponen u otorgan a los jueces, los hará incurrir en responsabilidad civil”. y el artículo 6º del Código Civil prescribe a su vez: “Los jueces no pueden dejar de juzgar en caso de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes”.

La determinación de la competencia es de carácter legislativo. Es la ley que debe distribuir adecuadamente entre los diversos jueces —en razón del territorio, de la materia o del grado— la jurisdicción y la cantidad de jurisdicción que se da a cada tribunal o juez es lo que denominamos competencia. “... la función de los jueces llamada jurisdicción debe distribuirse adecuadamente entre diversos tribunales, para que ellos, en conjunto y obrando armóni-

camente, cumplan con el fin que la ley previó al investirlos con una parte de jurisdicción, que es su competencia”, nos indica Casco Pagano.

La organización del Poder Judicial en nuestra Constitución descansa sobre la jerarquización de sus componentes conformando una pirámide en cuyo vértice superior se ubica la Corte Suprema de Justicia, luego una diversidad de tribunales y juzgados —de creación legislativa— destinados a conocer los distintos asuntos que se atribuyan a su competencia, todo lo cual hace necesaria la existencia de un mecanismo para establecer a cuál de ellos corresponde determinada materia y en qué grado.

El Código de Organización Judicial establece las reglas de competencia en materia civil, comercial, laboral, contencioso-administrativo y criminal así como la competencia en razón de grado; pero nada dice —lógicamente— de la competencia en materia electoral, ya que este fuero es de creación posterior, pero se le aplica por analogía y por expresa disposición de la Ley 635, todo lo pertinente que fuera dispuesto para los demás fueros.

A la competencia en materia electoral se refiere la Ley 635 que Reglamenta la Justicia Electoral en su artículo 3º, con características muy peculiares por el bien jurídico que debe proteger —derechos políticos— generalmente muy contingentes y ligados a mecanismos de presión política, a tiempos perentorios y a un margen de aplicación muy distinto a los solemnes o formales del derecho ordinario.

El artículo de referencia manda a la Justicia Electoral entender en:

1. Los conflictos derivados de las elecciones generales, departamentales, municipales y en los diversos tipos de consulta popular establecidos en la Constitución.
2. Las contiendas que pudieran surgir con relación a la utilización de nombres, emblemas, símbolos y demás bienes incorporados de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.
3. Las cuestiones y litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, los que no podrán ser llevados ante la justicia sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas de cada partido, movimiento político o alianza electoral.
4. Las faltas previstas en el Código Electoral.
5. Los amparos promovidos por cuestiones electorales o relativas a organizaciones políticas.

6. El juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las organizaciones intermedias previstas en las leyes.

V. LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL

La producción jurisprudencial se enriquece en esta nueva especialidad del derecho en Paraguay mediante soluciones analíticas, propias del derecho anglosajón pero aplicables a sistemas del derecho francés o germano como el nuestro, especialmente cuando los pronunciamientos de magistrados aportan novedades originales, aunque a veces no ortodoxas.

Desde esta perspectiva valoramos la jurisprudencia producida en la magistratura electoral que incursiona en el campo novedoso a partir de la responsabilidad de la aplicación de normas del derecho en los conflictos de los partidos y movimientos políticos cualquiera sea su naturaleza y, de manera pacífica y sostenida, en los conflictos electorales de las sociedades intermedias.

Fueron múltiples las instituciones políticas o intermedias que concurrieron a la Justicia Electoral en procesos contenciosos y muchos fueron los temas sometidos a su jurisdicción, de carácter electoral o político. Ingente es el haz de conflictividad que se genera en las etapas de los procesos electorales que la propia Constitución enumera: convocatoria, juzgamiento, organización, dirección, supervisión, vigilancia y proclamación, además de otro campo igualmente amplio de discrepancia generado a partir del artículo 118 de la Constitución que determina las características del sufragio: el voto debe ser universal, libre, directo, igual y secreto, el escrutinio público y fiscalizado y el sistema de representación será la proporcionalidad, conforme al modelo que determine la ley. La Ley electoral establece el sistema D'Hondt, de aplicación obligatoria en toda organización donde las autoridades de conducción política se defina por el sufragio.

Los partidos políticos, los movimientos políticos y las alianzas electorales han concurrido a la Justicia Electoral en sus instancias de formación buscando el pronunciamiento jurisdiccional para su existencia legal, en sus procesos electorales al judicializar alguna cuestión para sus candidaturas en la elección de autoridades del

gobierno comunal, departamental o nacional o en la conformación de sus propias autoridades.

Las organizaciones intermedias inicialmente trataron de desconocer la competencia de la Justicia Electoral en sus conflictos electorales concurriendo a la justicia ordinaria y tratando de negar su propia naturaleza para su exclusión del ámbito del fuero electoral, pero los colegas de Juzgados y Tribunales Civiles, fundados en el principio de especialización y fundamentalmente en claras disposiciones de la ley, declinaron competencia a favor del fuero electoral.

Otros institutos trataron de evitar la aplicación del sistema de proporcionalidad D'Hondt y de no incluirlo en sus estatutos. Tema de conflicto también ha sido todo lo relacionado con padrones: quiénes deben ser incluidos o excluidos, los tiempos de tachas o reclamos, etc. La participación de las minorías en las conducciones políticas, la cesantía de la condición o la reconducción tácita, son otros temas de discusión.

La Justicia Electoral se ubica hoy en Paraguay en un sitio de respeto por su alta especialización, sus plazos procesales son cortos, sus resoluciones rápidas e indiscutidas por la comunidad política y ha logrado reimplantar la confianza en la administración de la democracia como sistema de elección ejercido a través del sufragio soberano.

JUSTICIA ELECTORAL Y NULIDADES

*Juan Ángel Díaz Tello**

SUMARIO: I. Introducción; II. Hipótesis; III. Aspectos generales; IV. Desarrollo; V. Propuesta y conclusiones; Síntesis; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El desenvolvimiento social ha generado avances en el marco jurídico electoral mexicano, lo que ha originado que se conforme de manera dialéctica el concepto de *justicia*, que se ha venido fincando sobre valores y principios determinados.

De ahí que la *justicia* la podamos concebir como la teleología hacia la cual debe ir dirigida la sociedad, a través de sus dirigencias, en íntima relación con los valores y principios sobre los que se ha cimentado la actitud y el principio de estar siempre en la disposición *de dar a cada quien lo suyo, lo que le pertenece o lo que le corresponde*, para que conserve su dignidad, conforme a la razón por la cual y para la cual han sido creadas las instituciones jurídicas, pues de lo contrario se violentaría la convivencia social y se generaría inestabilidad.

En un sentido estricto, la *justicia* viene a ser la *aplicación a los casos concretos de las disposiciones legales; en otras palabras es la concreción de la norma general y abstracta a una situación de hecho específica y particular*, consecuentemente la *justicia electoral* se encuentra vinculada al con-

* Exsecretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

cepto de Derecho Electoral en un sentido específico, una aproximación podría ser el hecho de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, ello finalmente se traduce en la expedición de justicia a través de los Tribunales Electorales, los cuales deben de estar expeditos para administrar justicia de manera gratuita, completa e imparcial y en los plazos y términos que fija la ley, es decir, que deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución Federal, las Estatales y el Estatuto de Gobierno, así como a las leyes de la materia.

De esta manera, cuando los actos o determinaciones de la autoridad electoral no se producen de acuerdo a lo estipulado por la Constitución General, de los Estados y el Estatuto de Gobierno o por la ley electoral, los actores políticos pueden acudir y acceder en justicia ante los Tribunales Electorales competentes de las entidades federativas o del Distrito Federal, para que sean revisados y, en caso de que se demuestren las irregularidades, el error, la ilegalidad, injusticia o la deficiencia, ordenar su revocación o modificación del acto o resolución impugnados.

Ahora bien, una vez establecido que la *justicia viene a ser la aplicación a los casos concretos de las disposiciones legales*, ello motiva la creación de los instrumentos denominados medios de impugnación en materia electoral, que tienen su fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y similares de las constituciones políticas de las entidades federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y persiguen dos finalidades: otorgar definitividad a las diversas etapas del proceso electoral, con lo que se objetiviza el principio de certeza e imparcialidad a que se debe sujetar la organización de las elecciones y garantizar en la expeditéz de *justicia* que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Así, tenemos dos dimensiones de protección, una legal a través de los instrumentos legales denominados medios de impugnación en materia electoral, y otra constitucional, que en el presente trabajo no trataremos, habida cuenta que, lo que interesa son los medios de impugnación que se integran por los recursos que en cada entidad federativa establecen las leyes electorales, sin menoscabo de la relevancia que tienen todos los medios de impugnación, y de

los que conocen los Tribunales Electorales, toda vez que en las distintas legislaciones electorales, se contempla la posibilidad de que se resuelvan todas las dudas o irregularidades que se suscitan en relación con las elecciones, ya sea por cuestiones de inelegibilidad de los candidatos, o por irregularidades acontecidas antes, durante y posteriores a la elección, que pudieran afectar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, previéndose que cualquier acto que se realice en contravención a la Constitución o a la ley, será *nulo*.

Esta necesidad de *justicia*, hace necesario contar con un instrumento jurídico que garantice la certeza y confiabilidad de los resultados electorales, lo que es entendible si se toma en cuenta que con base en la votación emitida por los electores y su posterior computación se determina a las personas que deberán ocupar los cargos de elección popular, y para que éstas se encuentren debidamente legitimadas es indispensable que el proceso de selección, particularmente el desarrollo de la jornada electoral, se realice con absoluta transparencia, estableciendo la posibilidad de resolver las cuestiones que puedan empañar y poner en duda el respeto a la voluntad ciudadana, es por ello que la *justicia electoral* ha propiciado que la legislación evolucione en materia de *nulidades*.

Es pertinente recordar que la *justicia electoral* en México, tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales; en la transmisión del poder, esto es, en la elección de los poderes Ejecutivo, Legislativo federales, así como en los entes federados y en los municipios; pues las elecciones son el mecanismo constitucional para la renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo que, junto con el Judicial son depositarios de la soberanía de la Nación, entendiéndose que "...la soberanía: es popular en cuanto a su origen, y su titular indiscutible es el pueblo; por otro lado, aparece como atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado",¹ y es precisamente por virtud de este proceso de selección que se concretizan algunas

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Andrade Sánchez, Eduardo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo I, Décimo Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S. A. 1999, p. 473.

de las notas esenciales de la forma de gobierno de los Estados y Distrito Federal y se realiza la consulta a la voluntad popular para la formación del poder público, ya que, “.. el pueblo en su conjunto, ante la imposibilidad de gobernarse de manera colectiva, tiene que transferir su poder a órganos que ejercen el poder público, pero siempre en nombre del pueblo. La expresión “poder público” se refiere a las autoridades, es decir, a los órganos estatales capaces de dictar normas de observancia general y de hacerlas cumplir tanto desde el punto de vista administrativo, como en cuanto a la resolución de conflictos”.² En este contexto, los partidos políticos son vehículos para la participación de la ciudadanía en la configuración de la soberanía nacional, de las entidades federativas y del Distrito Federal y para su ejercicio desde los cargos de elección popular.

Lo anterior se logra a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, que es el medio constitucional para que los partidos y los ciudadanos materialicen su intervención periódica en la formación de la soberanía de la nación, de las entidades federativas y del Distrito Federal. Por ello, el interés de los partidos políticos corre paralelo al interés de la nación, de las entidades, del Distrito Federal y en buena parte de las nulidades, pero en algunas circunstancias el interés eminentemente partidario puede dejar de ser el motor fundamental de la facultad anulatoria de los Tribunales Electorales y ser sustituido por el interés de la nación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, preocupado de que los principios rectores de las elecciones se respeten.

Esto significa que cuando la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad dejen de estar en alguna de las etapas del proceso electoral, el interés partidario y el interés nacional se hacen uno, pero el primero podría marchar en un sentido diferente y, en tal caso, el segundo prevalecería si las hipótesis previstas en la ley llegasen a actualizarse, aun en contra del interés específico de uno o varios partidos; circunstancias que deben estar presentes en el sentido y alcances que se atribuyen a cada una de las hipótesis de nulidad contempladas por la ley.

² *Op. cit.*, Andrade Sánchez, Eduardo, pp. 473-474.

Las nulidades en materia electoral, conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas, la elección de un distrito electoral o de una entidad federativa, de ahí que son un subsistema dentro del Derecho Adjetivo Electoral, ya que pueden ser parciales respecto a una elección o nulidades que tengan como finalidad la anulación de toda una elección, así también nulidades específicas y genéricas que se producen en caso de que no se dé cumplimiento a los principios que protegen los valores electorales, lo que da lugar a los conflictos o problemas jurídicos; tales eventos motivan que se deba ocurrir a la justicia ante los tribunales para ejercer las acciones correspondientes con la finalidad de reclamar el cumplimiento de las obligaciones y deberes en beneficio de los intereses colectivos o de la sociedad en general.

II. HIPÓTESIS

Cuando la autoridad jurisdiccional está en posibilidad de establecer que un número de electores votó bajo determinadas circunstancias o supuestos a favor de determinado candidato o partido político y por ello alcanzó el triunfo, y que de no haber sido así, otro hubiera obtenido el primer lugar en la votación, *la nulidad se justifica si los vicios o irregularidades son determinantes para el resultado final de la votación*; ello a pesar de que se considere que la misma se emitió con apego a las formalidades de ley, por lo que la propuesta que se hace en el presente trabajo es que *la determinancia, por regla general debe considerarse implícita en las distintas hipótesis de nulidad previstas en la ley*.

III. ASPECTOS GENERALES

La recepción de la votación conforme a la legislación electoral, generalmente inicia, una vez que ha sido llenada y firmada el acta de jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación y hecho el anuncio por el presidente de la mesa directiva de

casilla, de ahí que por recepción de la votación se podría decir que es el acto complejo en el que básicamente los electores ejercen su derecho al sufragio o votan en el orden en que se presentan ante su respectiva mesa directiva de casilla, mediante el marcado, en secreto, y libremente, de las boletas que a cada cual le entrega el presidente de casilla, para que las doblen y depositen en la urna correspondiente a la elección de que se trate.

Así, al impugnante es al que compete cumplir, indefectiblemente, con la carga procesal de la afirmación, o sea, con la mención particularizada que debe hacer en su medio de impugnación, de las casillas cuya votación solicita se anule y la causal de nulidad que se dé en cada una de ellas, exponiendo, desde luego, los hechos que la motivan, pues no basta que se diga de manera vaga, genérica e imprecisa, que el día de la jornada electoral hubo irregularidades en las casillas para que se tenga por satisfecha tal carga procesal, la cual reviste mayor importancia, porque, además de cumplirla da a conocer al juzgador su pretensión concreta, y permite a la autoridad responsable y a los terceros interesados, que acudan, expongan y prueben ante el órgano jurisdiccional que conoce lo que a su derecho convenga; pues si los recurrentes son omisos en narrar los eventos en que descansan sus pretensiones, falta la materia misma de la prueba, pues malamente se permitiría que a través de los medios de impugnación se dieran a conocer hechos no aducidos, integradores de causales de nulidad no argüidas de manera clara y precisa, y así, ante la conducta omisa y deficiente del reclamante, no podría permitirse que la jurisdicente abordara el examen de causales de nulidad no hechas valer como lo marca la ley.

Por otra parte, aun cuando el órgano jurisdiccional ha utilizado en diversos casos algunos criterios de carácter aritmético para establecer o deducir cuándo cierta irregularidad es determinante o no para el resultado de la votación recibida en una casilla o de una elección, es necesario advertir que esos no son los únicos viables sino que también se puede válidamente acudir a otros criterios, como se ha hecho en múltiples ocasiones, siendo ejemplo de ello cuando se han conculcado o no de manera significativa, por los propios funcionarios electorales, uno o más de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, como en el caso, atendiendo a la

finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que la misma se cometió por un servidor público con el objeto de favorecer a un partido político que, en buena medida, por tales irregularidades, resultó vencedor en una específica casilla.

Así en el criterio cuantitativo, al conocerse el número de votos afectados por la irregularidad, procede deducir igual número de sufragios al contendiente que hubiera alcanzando la votación más alta, y si la consecuencia de ello es que el que ocupa el segundo lugar pudiera alcanzarlo o superarlo, a *tal irregularidad debe considerarse grave en tanto resulta determinante*.

En cambio, en el criterio cualitativo, la irregularidad es grave cuando además de transgredir los principios rectores de la función electoral, se genera incertidumbre en el resultado de la votación, de manera que no se pueda decidir quién o quiénes van a desempeñar los cargos de elección popular.

Finalmente, las irregularidades no reparables, son aquellas que no fueron subsanadas en su oportunidad durante la jornada electoral que trascendieron al resultado de la votación y que afectaron en forma evidente las garantías del sufragio, esto es, que se hubieren transgredido de manera notoria y obvia todos aquellos mecanismos que aseguran la emisión *LIBRE, SECRETA, DIRECTA, UNIVERSAL, PERSONAL E INTRANSFERIBLE* del voto, de conformidad con la legislación electoral.

IV. DESARROLLO

El legislador ha establecido en los Códigos Electorales de las entidades, *grosso modo*, los medios de impugnación como instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar o revocar los actos y las resoluciones jurisdiccionales en materia electoral, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidades o *injusticia*; así como una serie de conductas, de tal manera graves, que al producirse atacan de un modo tan profundo la pureza de la votación o la propia elección que se hace necesario nulificarlas, es decir, debe evitarse que produzcan efectos jurídicos, pues el ejercicio del derecho del voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su sufragio, son

quienes no pueden verse afectados de manera alguna por los actos de aquella inexperta mesa de casilla, que cometió una irregularidad que no pone en duda los resultados electorales, para no afectar los sufragios válidamente manifestados por los electores.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que en la ley electoral no se señale expresamente como requisito de la causa de nulidad, la **determinancia** en el resultado de la votación, en virtud de que las normas que prevén los supuestos de nulidad deben ser interpretadas, de acuerdo con los métodos de interpretación sistemático y funcional establecidos en la legislación electoral, con el fin de obtener el objeto perseguido por el sistema de nulidades.

La finalidad del sistema de nulidades contenido en la ley electoral consiste en que el resultado de la elección refleje fielmente la voluntad ciudadana, expresada a través del sufragio, para lo cual, se prevé la cesación de efectos jurídicos de una votación que se demuestre viciada.

Ciertamente, la voluntad manifestada en el voto debe ser protegida, a través de la emisión de éste en forma libre y secreta, para que con ello, los ciudadanos gocen de la certidumbre de que el resultado de la elección coincida con su decisión, eliminando las circunstancias que afecten a la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado, por consiguiente cuando este valor no es afectado sustancialmente y, en consecuencia, el vicio o irregularidad no altere el resultado de la votación, deben preservarse los votos válidos, en observancia al principio de certeza previsto en el artículo 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

Dicha protección se concreta, entre otros aspectos, en una serie de formalismos prescritos en la ley electoral para el ejercicio del sufragio, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la invalidez de la votación, así, por ejemplo, el voto debe ser emitido en lugar, hora y condiciones determinados y, para ello, se establecen previamente la ubicación de la casilla electoral, la elección de los miembros de la mesa directiva de casilla, el señalamiento de la fecha de la jornada electoral y la entrega oportuna del material y paquete electoral.

Como se observa, las formas previstas por la ley para la emisión del voto son un instrumento, para garantizar que ésta se lleve a

cabo de manera libre y secreta, y su cumplimiento confiere certeza al proceso electoral.

De ordinario, el sufragio se emite de acuerdo con las disposiciones establecidas, por lo que, la regla general es que los votos de los ciudadanos surtan efectos, esto es, que sean considerados en el cómputo de la elección correspondiente.

Sin embargo, si alguna de las formas previstas por la ley es transgredida, se prevé un sistema de nulidades, que persigue no sólo sancionar la violación de la regla, o sea, la transgresión de la forma, sino primordialmente, eliminar las circunstancias que afecten a la certeza del ejercicio del sufragio.

El hecho de que en algunas hipótesis de nulidad se haga mención expresa al elemento en comento y en otras no, sólo tiene repercusión en la carga de la prueba. Es decir, cuando en el supuesto contenido en una fracción o inciso reguladores de la nulidad se menciona que el vicio correspondiente debe ser determinante para el resultado de la votación, implica que quien invoque la causa de nulidad, no solamente tiene la carga de demostrar el vicio o la irregularidad prevista en el supuesto normativo, sino además, *debe demostrar que ese vicio es determinante para el resultado de la votación.*

En cambio, cuando la ley omite mencionar el requisito de *determinancia*, tal situación implica que el vicio o irregularidad es de tal magnitud, que la ley presupone por sí mismo es determinante y que, por tanto, quien alegue dicho vicio o irregularidad se encuentra eximido de demostrar, que éstos son determinantes para el resultado de la votación, porque tal determinancia se encuentra presumida por la ley. Sin embargo, esta es una presunción *iuris tantum* y, consecuentemente, si en el expediente de que se trate se encuentran elementos demostrativos de que el vicio o irregularidad alegados no son determinantes para el resultado de la votación, no se justifica el acogimiento de la pretensión de nulidad, porque debe prevalecer la idea de que sólo los vicios o irregularidades graves son aptos para declarar la nulidad de la votación.

En esa dirección se cuenta con un catálogo de conductas castigadas con nulidad, ya sea de la votación recibida en una o varias casillas, o bien, de la elección de que se trate, por lo que, únicamente cuando se acrediten fehacientemente las hipótesis contempla-

das en la propia legislación, los Tribunales Electorales estarán en aptitud de decretar la nulidad.

En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En diversos preceptos de las legislaciones de las entidades federativas, se señalan las causas por las cuales —en caso de acreditarse— la votación recibida en una casilla será nula, resaltándose que éstas se refieren a actos que se pueden suscitar el día de la jornada electoral, desde la instalación de la casilla hasta la entrega de paquetes a la autoridad electoral correspondiente.

Este conjunto de causales de nulidad de la votación recibida en casilla se encamina a sancionar los casos más frecuentes de transgresión o entorpecimiento de las condiciones de legalidad, universalidad, secreto e individualidad que son circunstanciales al voto y que lesionan el interés jurídico de los partidos políticos afectados por esos hechos, en el sentido de que son el vehículo constitucional y legal para que ciertos ciudadanos, ya individualizados, accedan al poder público.

Dichas causales se pueden clasificar en tres grupos:

Causales simples. - Se integra por las causales por sí solas, es decir, que por su propia actualización son suficientes para declarar la nulidad de la votación en la casilla; estas pueden ser entre las previstas en los Códigos Electorales respectivos:

- La recepción de la votación por personas distintas a las facultadas por los Códigos Electorales de las entidades.
- Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.

Causales de contingencia. - Se componen de aquellos casos en que se produce la hipótesis prevista en la ley, sin existir una causa justificada para ello, en otras palabras, la actualización de la causal cuando hay una causa justificada no será motivo de nulidad, esto es, aquellas que para su actualización es necesario que se haya contrariado una norma electoral y, en consecuencia, se configure

la hipótesis planteada, sin existir una “causa justificada” para ello. Por el contrario, cuando existe una causa que justifique la realización de una conducta contraria a la disposición legal, esta irregularidad no será castigada con la anulación.

Las causas justificadas se pueden encontrar precisadas en la ley, o bien, deben de admitirse todas aquellas causas que tengan como origen un caso fortuito (evento o fenómeno sólo atribuible a la naturaleza y por lo mismo fuera del dominio de la voluntad, afectada o imprevisible e inevitable) o fuerza mayor (hechos imputables a personas con autoridad pública, general, insuperable e imprevisible o bien, previéndose que no se puede evitar), que origina que una persona realice una conducta contraria a un deber jurídico.

Sin embargo, no basta que las partes que intervienen en el procedimiento contencioso electoral afirmen de una manera abstracta la existencia de una causa justificada, de caso fortuito o de fuerza mayor, para la realización de una conducta que infrinja las disposiciones electorales, sino que es indispensable que se describa y compruebe el hecho real al que se atribuye tal calificación. *Siendo responsabilidad del juzgador determinar, según los elementos del juicio que se proporcionen, si se actualiza o no el supuesto que justifique ese acto contrario a la norma.*

Dentro de las causales de contingencia se pueden ubicar las siguientes:

- Instalar la casilla o realizar el escrutinio y cómputo sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente.
- Entregar sin causa justificada el paquete electoral que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que este Código señala.
- Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada.

Causales complejas.- Está integrado por aquellas causas que para producir la nulidad deben ser **determinantes** para el resultado de la votación, lo que significa que además de producirse la hipótesis ésta debe ser de tal magnitud que afecte decisivamente el resultado de la votación.

Ahora bien, debe entenderse por irregularidad todo acto contrario a la ley, es decir, toda conducta activa o pasiva que contravenga los

principios rectores de la función electoral contemplados en las legislaciones electorales, pues por lo que hace a su gravedad se concederá en razón de sus consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación, ya sea atendiendo a un criterio puramente *cuantitativo*, o bien, a uno de carácter *cualitativo*.

Con relación a las causales complejas, pueden clasificarse las hipótesis siguientes:

- Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que sea irreparable y esto sea *determinante* para el resultado de la votación.
- Permitir sufragar a quien no tenga derecho, en los términos de este Código, y siempre que ello sea *determinante* para el resultado de la votación.
- Ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de la Mesa de Casilla, sobre los electores o los representantes de los partidos políticos, y siempre que esos hechos sean *determinantes* para el resultado de la votación.
- Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea *determinante* para el resultado de la votación.
- Existir irregularidades graves, no reparables durante la jornada electoral o en el cómputo distrital, que en forma evidente hayan afectado las garantías al sufragio.³

El error resulta determinante cuando se puede inferir válidamente que en la hipótesis de no haberse cometido, podría haber variado el partido político o candidato reconocido como triunfador en el acta correspondiente.

V. PROPUESTA Y CONCLUSIONES

La regla general es considerar que la votación se emitió con apego a las formalidades de ley, aun cuando se encuentren vicios o irregularidades, la nulidad sólo se justifica si tales vicios o irregularidades son *determinantes* para el resultado de la votación.

³ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, segunda edición 1997.

Es por ello que la propuesta se encamina a que la *determinancia* siempre debe ser considerada, de manera implícita, en las distintas hipótesis de nulidad previstas en la ley.

La circunstancia de que, con relación a ciertas causas de nulidad el elemento *determinancia* se prevea de manera expresa y en otras no; no significa que en donde no exista mención expresa, no deba tomarse en cuenta y con ello evitar en lo mayor posible el desgaste del órgano jurisdiccional al tener que examinar las causales de nulidad expuestas, las que aunque procedieran y se anulara la votación en las casillas que se impugnaran, no cambiaría el resultado de la elección al conservar el triunfo el candidato postulado por el partido o coalición ganador.

Por lo anterior, los órganos jurisdiccionales deben considerar que expresa o no, la *determinancia* se debe aplicar en todas las causales de nulidad, simples, contingentes o complejas, pues en todas lo que se afecta es al sufragio.

SÍNTESIS

Dentro de la justicia electoral, encontramos dos dimensiones de protección, una legal, a través de los medios de impugnación en materia electoral y otra constitucional; toda vez que los medios de impugnación se integran con los recursos que en cada entidad federativa establecen las leyes electorales, de los que conocen los Tribunales Electorales, toda vez que en las distintas legislaciones electorales, se contempla la posibilidad de que se resuelvan todas las dudas o irregularidades que se suscitan en relación con las elecciones, que pudieran afectar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, previéndose que cualquier acto que se realice en contravención a la Constitución o a la ley, *será nulo*.

Esta necesidad de *justicia* hace necesario contar con un instrumento jurídico que garantice la certeza y confiabilidad de los resultados electorales, lo que resulta entendible si se toma en cuenta que con base en la votación emitida por los electores y su posterior computación se determina a las personas que deberán ocupar los cargos de elección popular, y para que éstas se encuentren debidamente legitimadas es indispensable que el proceso de selección par-

ticularmente el desarrollo de la jornada electoral, se realice con absoluta transparencia, estableciendo la posibilidad de resolver las cuestiones que puedan empañar y poner en duda el respeto a la voluntad ciudadana, es por ello que la justicia electoral propicia que la legislación evolucione en materia de nulidades.

Dicho requisito de *determinancia* se estima que siempre debe ser considerado, de manera implícita, en las distintas hipótesis de nulidad previstas en la ley, pues la circunstancia de que, con relación a ciertas causas de nulidad el elemento *determinancia* se prevea de manera expresa y en otras no, no significa que en donde no exista mención expresa, no deba de tomarse en cuenta, pues es un principio del derecho electoral el que las causales de nulidad que se encuentran consagradas en la ley, *deban ser en toda forma determinantes para los resultados del proceso electoral en que influyen*; y con ello evitar en lo mayor posible el desgaste del órgano jurisdiccional al tener que examinar las causales de nulidad expuestas, las que aunque procedieran y se anulara la votación en las casillas que se impugnaran, no cambiaría el resultado de la elección.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Andrade Sánchez, Eduardo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo I, décimo cuarta edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1999.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, segunda edición, 1997.

Compilación de Jurisprudencias y Tesis Relevantes de la Sala Superior 1999-2000, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primera edición 2000.

Jurisprudencia y Tesis relevantes del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, 2000.

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA ELECTORAL

*Francisco ENRIQUEZ SILVA**

SUMARIO: Introducción; I. Marco constitucional y legal: A. Bases constitucionales; B. Bases legales; II. Órganos del Instituto Federal Electoral: A. Recursos de revisión, órganos competentes para conocer y tramitar; B. Denuncia administrativa, órganos competentes para conocer y tramitar; III. Perspectivas de la justicia administrativa electoral en México: A. Circunstancias actuales y metas; IV. Comentarios finales.

INTRODUCCIÓN

El concepto “acceso a la justicia” no tiene una definición fácil; sin embargo, sirve para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual un individuo puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos y, segundo, debe dar resultados individuales o socialmente justos. Esto qué significa, que se debe obtener una solución expedita y completa por parte de las autoridades obligadas a dirimir las controversias que se les presenten, lo cual significa que todo recurrente esté en igualdad de condiciones para acceder a la justicia, por lo que, en el caso de la materia que nos atañe, es decir, la electoral, el camino a la misma debe ser confiable. Por otra parte, para la tramitación,

* Director de Normatividad y Consulta. Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral.

seguimiento y solución de conflictos se hace necesario un marco jurídico congruente con la naturaleza de los intereses que se deben tutelar y proteger.

En ese marco, cabe recordar que desde antes que se consumara la independencia de México hasta nuestros días, de manera paulatina se han logrado avances en el desarrollo de la vida política y democrática. En un inicio, no se contaba con instituciones electorales, ni con un sistema de partidos, mucho menos con leyes justas y equitativas en materia electoral, ni con tribunales que conocieran y resolvieran las anomalías e inconformidades que se presentan en el desarrollo de los procesos electorales, es decir, no existía un sistema de justicia electoral.

No fue sino hasta 1977, cuando en la normatividad comicial se hace mención de algunos medios de impugnación, entre ellos el recurso de reclamación presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la calificación de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados; sin embargo, en 1987 este recurso fue derogado, dando origen a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, competente para conocer de los recursos de queja y apelación, con la finalidad de dejar libre al máximo Tribunal de toda disputa política. En 1990, esta autoridad jurisdiccional cambia de denominación y naturaleza, instaurándose el Tribunal Federal Electoral como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal. Cabe resaltar que sus resoluciones son definitivas e inatacables, es decir, que no procede recurso alguno, a *contrario sensu* de los organismos jurisdiccionales que le precedieron. Posteriormente, en 1996 este Tribunal pasa a ser parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación, con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establecen los recursos de revisión, apelación, reconsideración, juicio de inconformidad, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral y procedimiento para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Como puede observarse, las reformas que se han realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Legislación Electoral Federal, representan un avance importante que ha contribui-

do al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática del país.

En este sentido, se pasó en un breve lapso de la casi total ausencia de instrumentos jurídico-procesales para resolver las controversias o irregularidades que pudieran mostrarse en el marco del proceso electoral, a la judicialización de las cuestiones tanto de legalidad como de constitucionalidad que atañen a las elecciones, al menos en el plano federal. La razón fundamental de este cambio se debió a la necesidad de dar a los procesos electorales un grado de imparcialidad y certidumbre que solamente pueden ofrecer el derecho y las autoridades. No deja de sorprender el alto grado de legitimidad y credibilidad que han logrado las instituciones comiciales federales; sin embargo, ello no significa que la justicia electoral no pueda perfeccionarse aún más; máxime si partimos de la idea de que la justicia es una característica de un orden social.

Es así, que dada la importancia de la materia en el presente congreso y, más aún, al ser un evento internacional, se consideró pertinente exponer lo relativo a la Justicia Electoral Administrativa, la cual corresponde impartir al Instituto Federal Electoral, abordando el marco constitucional y legal, los órganos del Instituto competentes para conocer y tramitar los recursos en materia electoral de carácter administrativo, así como lo relativo a las faltas y sanciones en el ámbito comicial y las perspectivas de la justicia electoral administrativa en México.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La justicia electoral federal administrativa es una función estatal, a través de la cual se dirimen los conflictos surgidos en relación con la renovación de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como los referentes a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos. Sobra decir que en todo momento los actos de la autoridad electoral invariablemente deben sujetarse a los principios constitucionales que rigen la materia.

Por lo tanto, con la finalidad de conocer los basamentos constitucionales que sustentan la justicia electoral federal administrati-

va, es pertinente señalar que en México como en la mayor parte de los países modernos, la Constitución Política se constituye como el ordenamiento jurídico superior, en el cual se establecen las disposiciones normativas fundamentales para la convivencia social y la estructuración orgánica del Estado Mexicano, según se desprende del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer entre otros aspectos, que la propia Constitución, así como 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.

A. Bases constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo segundo, fracciones III y IV, determina la existencia de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, el cual será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley; asimismo, mandata el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, además de otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

B. Bases legales

La legislación federal electoral prevé dos tipos de procedimientos en materia de justicia electoral administrativa, diferenciando entre lo que se podría denominar infracciones o faltas administrativas, que serían las cometidas en contra de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y lo que se podría definir propiamente como un recurso o medio de impugnación administrativo, el cual es regulado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que es denominado

como recurso de revisión, el cual puede ser interpuesto para impugnar los actos y resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel local y distrital, con excepción de los de vigilancia.

Se podría establecer otra diferenciación entre los dos tipos de procedimientos administrativos que previene el código federal electoral: uno, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha denominado genérico y que se instaura por violaciones que cometan los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales, ministros de culto, autoridades federales, estatales o municipales, los notarios públicos y los extranjeros, en contra de las disposiciones del propio cuerpo legal; y otro, llamado específico o especial, que tiene que ver con las irregularidades en que puedan incurrir los partidos o agrupaciones políticas nacionales, respecto del régimen de financiamiento, así como de la fiscalización del manejo de sus recursos, de la recepción, revisión y dictamen sobre el origen, monto y destino de los mismos.

El primer procedimiento, es decir el genérico, lo regulan principalmente los artículos 264 a 272 del código comicial federal, en los cuales se establecen una serie de disposiciones que garantizan las formalidades esenciales del procedimiento, así como en el Reglamento para la tramitación de faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los Lineamientos para el conocimiento y sustanciación de los procedimientos de las faltas administrativas, establecidas en el Título antes mencionado, esto es, una vez que tiene conocimiento de la probable irregularidad, el Instituto Federal Electoral emplaza al presunto infractor, para que en un plazo perentorio conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes, es decir, el acto administrativo procedimental se le notifica y se permite a quien presuntamente cometió las faltas, el ser oído y vencido en un procedimiento, garantizando de esta forma el derecho de audiencia establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de nuestro país.

El segundo procedimiento administrativo, llamado también específico, es regulado primordialmente por el artículo 49-B, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y por el Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de

los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual establece las facultades y atribuciones de una instancia especial, denominada Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, elabora un dictamen en el que se determina la posible comisión de irregularidades respecto del origen, monto y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Finalmente, resulta importante tener presente lo previsto en el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que determina la posibilidad de que un partido político solicite al Consejo General del Instituto Federal Electoral investigue las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, en donde en caso de existir evidencias que formen convicción en la autoridad electoral federal sobre las infracciones denunciadas, ésta, previo agotamiento del procedimiento respectivo, procederá a sancionar en términos de ley.

Es decir, se previene la posibilidad de solicitar a la autoridad electoral federal se investiguen los actos de otros actores políticos; sin embargo, es conveniente tener presente que estas facultades investigadoras están acotadas a su ámbito de competencia, es decir, no puede desplegar una serie de esfuerzos para integrar una especie de agencia del ministerio público, pero sí puede realizar indagatorias documentales al interior del propio organismo electoral, así como solicitarle a otro tipo de autoridades su cooperación dentro del marco de la ley.

II. ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (ÁMBITO DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO)

A. Recursos de revisión, órganos competentes para conocer y tramitar

El sistema de medios de impugnación electoral se consolida en la forma actual con las repercusiones que tuvieron las reformas consti-

tucionales del 22 de agosto de 1996 y, con la entrada en vigor de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual fue creada para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, así como para dar definitividad a los diferentes actos y etapas del proceso electoral federal.

Entre los recursos que integran el sistema de medios de impugnación, se encuentra regulado un recurso eminentemente administrativo denominado recurso de revisión.

Este recurso puede ser interpuesto por los partidos políticos en cualquier tiempo, tanto en el proceso electoral, como durante los 2 años previos a éste, contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral y del Secretario Ejecutivo de dicha Institución, mismo que será resuelto por el superior jerárquico del órgano que haya emitido el acto impugnado.

Cabe señalar, que el Código Federal Electoral de 1987 suprimió el sistema recursal establecido en la ley anterior, creando un nuevo sistema en que incluyó entre los recursos previstos el de revisión, en contra de los actos o acuerdos de las comisiones locales electorales y de los comités distritales, con respecto a las resoluciones que dictara el Registro Nacional de Electores. A partir del ordenamiento citado, recibe la denominación de recurso de revisión.

Actualmente, en la vía administrativa, corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y, excepcionalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce de este recurso, cuando se presenten dentro de los 5 días anteriores al de la elección.

A través de este recurso se garantiza el cumplimiento del principio de legalidad, sobre todo de los órganos colegiados del Instituto, locales y distritales, con excepción de los de vigilancia; asimismo, se garantiza el cumplimiento del principio de definitividad en cada una de las etapas del proceso electoral, ya que establece que si bien todo acto o resolución de los órganos citados es impugnabile, ésta debe hacerse dentro del término que marca la ley de la materia.

Es importante destacar que el artículo 72 del Código Electoral vigente, señala como órganos centrales del Instituto Federal Electoral, al Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, por lo que deben

considerarse como los órganos respecto de los cuales se puede interponer el recurso de revisión. Cabe señalar, que en su momento también como órganos de la autoridad electoral, los consejos locales y distritales conocerán, en su caso, y tramitarán los recursos de revisión de los cuales tengan conocimiento.

Entre las principales reformas que ha sufrido este recurso se pueden mencionar las siguientes: El plazo de interposición cambia de 3 a 4 días; se establece su procedencia en contra de los actos del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y, se da por primera vez, la posibilidad de presentar el recurso de revisión en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, en contra de los actos o resoluciones de los órganos del Instituto, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, siempre y cuando no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

A efecto de catalogar dentro de los medios de impugnación al recurso de revisión, es válido calificarlo como un recurso ordinario, vertical, intermedio y administrativo.

Es ordinario porque se da en la secuela normal del proceso y, a través de él, la parte agraviada solicita del superior jerárquico, que examine todo el material del proceso, dando como resultado de esta revisión, el que confirme, modifique o revoque la resolución impugnada.

Es vertical porque quien debe resolver el recurso es diferente de quien dictó la resolución combatida y se trata de una autoridad superior a la que emitió el acto, ya que es un órgano superior del Instituto Federal Electoral quien conoce y resuelve respecto de la ilegalidad de una resolución emitida por otro órgano del mismo Instituto, jerárquicamente inferior.

Es intermedio toda vez que con su resolución no se agota la posibilidad de seguir impugnando el mismo acto o resolución materia del recurso, puesto que su resolución no tiene el carácter de definitiva e inatacable, debido a que en contra de la misma procede el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral, es decir, el fin del recurso de revisión siempre será el fallo dictado en el recurso de apelación, a menos que las partes estén de acuerdo con lo resuelto en la revisión.

Finalmente, el recurso de revisión es administrativo porque quien lo conoce y resuelve es un órgano de carácter administrativo, toda vez que en el procedimiento contencioso electoral administrativo, las instancias o impugnaciones se presentan, sustancian y resuelven por los propios órganos electorales administrativos, que son los encargados de la dirección, administración y vigilancia del proceso electoral, sin que constituya una excepción a esta regla los casos en que existe conexidad con un juicio de inconformidad, pues no debemos interpretar que se trata de un recurso jurisdiccional por sí mismo, ya que en estos casos solamente se le considera parte del juicio de inconformidad si está vinculado con éste y se señala conexidad, pues de lo contrario el recurso de revisión se archivaría como asunto total y definitivamente concluido.

B. Denuncia administrativa, órganos competentes para conocer y tramitar

En materia de irregularidades, el derecho electoral federal mexicano se ocupa de sancionar éstas, a través de tres sistemas fundamentales, a saber:

- a) El sistema disciplinario;
- b) El sistema de nulidades, y
- c) El sistema penal.

Es el sistema disciplinario, el que para efectos de la presente exposición nos interesa, el cual, a la vez puede subdividirse atendiendo al ente infractor en cinco subsistemas:

- a) El que comprende a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y organizaciones de observadores;
- b) En el que están comprendidos los extranjeros, ministros de culto religioso y notarios;
- c) En el que están contempladas las autoridades encargadas de la organización de los procesos federales;
- d) En el que están incluidos los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y
- e) El que incluye a las autoridades federales, estatales y municipales distintas de las mencionadas en los incisos precedentes.

En razón del enfoque de esta presentación, únicamente se abordará lo relativo al inciso a), es decir, lo referente a los partidos y

agrupaciones políticas nacionales, observadores y organizaciones de observadores.

Un primer tipo de procedimiento es el denominado genérico, que corresponde a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y sus organizaciones; está previsto fundamentalmente en el artículo 270, en relación con los numerales 264, párrafos 1 y 2 y 269 del Código Electoral, por cualquier tipo de infracción administrativa que no se relacione con alguna violación a las disposiciones jurídicas que regulan los recursos que reciban los partidos políticos y su destino; es decir, lo relativo a la fiscalización de los recursos de las citadas organizaciones, en principio, está excluido de este procedimiento genérico, que comprende tres etapas:

- Primeramente sería la de integración del expediente, la cual comienza cuando se presenta una queja ante la Junta General Ejecutiva, sobre una presunta irregularidad o infracción administrativa que sea susceptible de ser sancionada, o cuando algún órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticia, con motivo del ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas, de que se ha cometido una irregularidad por parte de un partido o agrupación política, observador o agrupación de observadores, o bien, cuando el Consejo General requiera a la propia Junta General Ejecutiva que investigue las actividades de algún partido o agrupación política, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática —en principio, siempre y cuando no se trate de la materia relativa a fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas—, y concluye en el momento en que se formule el dictamen por parte de la Junta General Ejecutiva.
- La segunda etapa de este subsistema disciplinario, inicia con el sometimiento del dictamen preparado por la Junta General Ejecutiva a la Comisión de Proyectos de Dictamen o Devolución y al Consejo General, para que éste determine lo que en derecho proceda y finaliza con el acuerdo del propio Consejo General que recaiga al mismo dictamen.
- Finalmente, la tercera etapa se resume en la ejecución o aplicación de la sanción que, en su caso, hubiere acordado imponer el referido Consejo General.

El segundo tipo de procedimiento, que se ha identificado como específico, es aquel cuyo desarrollo, análisis y formulación del dic-

tamen, corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por infracciones en materia de financiamiento, previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sobre el particular, cabe puntualizar que de la lectura de las sentencias que ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el tema, revela que este procedimiento se refiere exclusivamente a aquellos casos en que con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos (las agrupaciones políticas únicamente están constreñidas a presentar los informes anuales), la Comisión de Fiscalización advierte alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja.

Para dilucidar la cuestión planteada, el Tribunal Electoral acudió a la interpretación sistemática y funcional de los preceptos 2, 40, 49-B, 131, 270 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presente una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos.

Así, de la lectura de los preceptos 40 y 49-B, en relación con los artículos 270 y 272 del Código Federal Electoral, se desprende un tercer procedimiento diverso a los que fueron comentados, genérico y específico, para desahogar el tipo de quejas que nos ocupan.

El artículo 49-B, párrafo 4, de la legislación en comento, establece que las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la Comisión correspondiente, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen; disposición que claramente establece la posibilidad de quejarse por irregularidades relacionadas con el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas; sin embargo, no prevé algún procedimiento para tramitar dicha queja.

Empero, la disposición aludida no debe analizarse de forma aislada, sino que debe ubicarse dentro del contexto en que se encuen-

tra, en el caso, en el párrafo 2, del propio precepto 49-B, que dispone que la Comisión de Fiscalización tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos y agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; solicitar a éstos, cuando lo consideren conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas y ordenar visitas de verificación a tal clase de entes, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes. De donde se obtiene que el precepto últimamente indicado, faculta a la citada Comisión de Fiscalización, para fiscalizar en todo momento los recursos que manejan los partidos y agrupaciones políticas, es decir, antes o después de la rendición de los informes anuales o de campaña, conclusión que se corrobora con el hecho de que el diverso artículo 49-A, es el que establece un procedimiento específico para la presentación y revisión de estos informes; lo que significa que con base en estas atribuciones, la autoridad fiscalizadora, oficiosamente, debe vigilar el manejo de los recursos de las entidades de interés público citadas y, cuando lo considere conveniente, solicitarles rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.

Pero la actividad de fiscalización del órgano especializado del Instituto Federal Electoral, no culmina con el ejercicio de las facultades ya mencionadas, consistentes en revisar los informes anuales y de campaña o indagar en el procedimiento relativo esa rendición oficiosamente cuando estime que están cometiendo irregularidades en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, sino que también el ordenamiento jurídico aplicable, contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas, puedan ser de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, como expresamente se contempla en el párrafo 4 del propio artículo 49-B y también lo permite el diverso 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ciertamente, el citado artículo 40 también faculta a los partidos políticos para que, con base en elementos de prueba, soliciten al Con-

sejo General se investiguen las actividades de otros partidos o agrupaciones políticas cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, puesto que una de las obligaciones fundamentales de los partidos y agrupaciones políticas, es precisamente acatar las disposiciones legales sobre restricciones a su financiamiento; de modo que si la acusación consiste precisamente en que no se respetaron dichos mandatos, de llegar a comprobarse, constituiría un incumplimiento de sus obligaciones que ameritaría sancionarse, porque el Estado y la sociedad están interesados en la observancia de la ley, máxime cuando se trata de hechos que transgreden los principios de igualdad y transparencia en la contienda por alcanzar el poder político. Y si bien la norma aludida omite establecer un procedimiento para hacer efectiva la facultad consignada, ello, en modo alguno, puede provocar su inobservancia, ya que debe aplicarse dentro de un contexto en donde opere o sea eficaz.

El trámite que se sigue para hacer efectiva la queja debe obtenerse, en la medida que se explicará, del procedimiento genérico establecido por el artículo 270 de la ley de la materia, que es el que puede servir como punto de referencia y base para lograr uno que satisfaga las expectativas de la denuncia motivo de este recurso; aunque no como fue descrito dicho procedimiento en líneas anteriores, que se reduce, como se recordará, a establecer que una vez que la autoridad tenga conocimiento de alguna irregularidad, se emplazará al partido o agrupación política presuntamente responsable para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; las que sólo podrán ser documentales (públicas y privadas), técnicas, pericial contable, presuncionales e instrumental de actuaciones, las cuales deberán ser exhibidas junto con el escrito con el que se comparezca ante la autoridad, pues las aportadas posteriormente no serán tomadas en cuenta para la integración del expediente. La autoridad substanciadora puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto, y una vez concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formula el dictamen correspondiente, el cual conjuntamente con el proyecto de resolución se somete a la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Es indudable que el procedimiento descrito limita a la autoridad a solicitar la información y documentación con que cuentan las instancias competentes del propio Instituto, lo que en ocasiones impide desahogar denuncias, razón por la que la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse ni limitarse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, puesto que su naturaleza pone de manifiesto que, en realidad, no se trata de un procedimiento en el que la autoridad resolutora sólo asume el papel de un juez entre dos contendientes, sino que su quehacer, dada la naturaleza propia de la queja, implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga para apoyarse en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la veracidad de las afirmaciones contenidas en la queja; de ahí que se requiere de un procedimiento más abierto que el consignado en el artículo 270, en los términos que se establecerán más adelante, es decir, que la autoridad debe extender sus facultades para desplegar acciones y recurrir a vías que respondan al cumplimiento de los principios rectores de la materia.

Una vez presentada la denuncia en los términos que autorizan los preceptos legales citados y recibida por la Comisión de Fiscalización, se estima que por la trascendencia que implica una queja, antes de emprender el procedimiento administrativo previsto por el artículo 270, con los matices correspondientes que luego se precisarán, la autoridad fiscalizadora debe analizar los hechos motivadores de la denuncia, con el fin de constatar que sean razonablemente verosímiles y susceptibles de constituir una irregularidad sancionada por la ley, así como para verificar, en caso de que hubiera adjuntado pruebas, su idoneidad y eficacia, para contar, cuando menos, con indicios suficientes que hagan presumir la realización de las conductas denunciadas, pues si se llegase a presentar una denuncia de hechos inverosímiles, o que siendo ciertos carecen de sanción legal, no se justificaría el inicio de un procedimiento, como tampoco cuando los hechos materia de la queja, carecen de elemento alguno, aun con valor indiciario, que los respalde.

Sin duda, la frontera de la carga de la prueba que la ley atribuye al denunciante, consiste en satisfacer los requisitos mínimos enunciados; en otras palabras, no debe llegar al grado de atribuirle esa carga procesal para demostrar fehacientemente los extremos de su pretensión, pues por la naturaleza de gran parte de los hechos gene-

radores de quejas sería prácticamente imposible para un partido político acreditar dichos hechos en que sustenta su denuncia, en tanto que las pruebas ofrecidas con su escrito inicial, en la mayoría de los casos, se encuentran en manos de autoridades o dependencias gubernamentales, como son, por citar sólo algunas, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Cámara de Diputados, Procuraduría General de la República y del Distrito Federal; por lo que siendo del conocimiento público que las dependencias o autoridades mencionadas están impedidas legalmente para proporcionar documentos a particulares, atribuirle al denunciante la carga procesal de acreditar plenamente los hechos en que sustenta las afirmaciones atinentes, haría nugatoria la facultad atribuida por la ley de la materia a los partidos para denunciar presuntas irregularidades cometidas por sus similares; además de que iría en contra del espíritu de la ley de transparentar los ingresos y egresos de los entes mencionados.

Incluso, en aras de la seguridad jurídica de que gozan los gobernados, incluidas las personas morales que pueden ser objeto de la denuncia, nada impide que con base en los elementos que se hubieran adjuntado a la queja, la autoridad fiscalizadora, con las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, en relación con el 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indague y verifique la certeza y veracidad de los hechos, para lo cual podrá requerir la información que le sea útil, de modo que si como resultado de una investigación preliminar, llega a la conclusión de que los hechos y las pruebas no reúnen los requisitos mínimos anotados, es decir, que sean hechos creíbles y sustentados en algún elemento que revele su posible realización, proponga al Consejo General su desechamiento de plano; ello, con independencia de que, en el supuesto de que estimara la configuración de la comisión de un ilícito que fuese competencia de autoridad diversa a la electoral, procediera a hacerlo de su conocimiento para los efectos conducentes, como lo puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de ello.

En cambio, si realizada la indagatoria descrita, la Comisión de Fiscalización constata o reúne los indicios suficientes que hagan suponer la probable comisión de la irregularidad imputada, entonces, válidamente, puede emprender el procedimiento disciplinario contemplado en el artículo 270 de la ley electoral, en el entendido de que para la integración del expediente, la autoridad sustanciadora no

sólo puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias del propio Instituto, sino que puede hacer uso de las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, con relación a los artículos 2 y 13 de la ley de la materia, que establecen que las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, quienes están obligadas a proporcionar los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones.

Con base en tales facultades, la autoridad electoral puede requerir a dichas autoridades de los informes o certificaciones de hechos que puedan esclarecer la irregularidad denunciada, desde luego, con irrestricto respeto a la garantía de audiencia del investigado, con lo que se colma la finalidad de la fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas que el legislador confió a la Comisión de Fiscalización, porque a través de ese control las normas jurídicas pretenden la transparencia del debido ejercicio de los recursos de los partidos e igualar las condiciones equitativas de competencia por el poder político; habida cuenta que, sobre tal temática, no está por demás dejar asentado que las únicas pruebas que no podría admitir el respectivo procedimiento, serían la testimonial y la de posiciones, así como las que fueran contra la ley, la moral y las buenas costumbres, cuya prohibición surge como un principio general de derecho en todas las legislaciones y que posteriormente recoge el derecho positivo.

III. PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ELECTORAL EN MÉXICO

A. Circunstancias actuales y metas

El Instituto Federal Electoral, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, se ha ganado la confianza y credibilidad de la ciudadanía y de los participantes en la contienda comicial, producto de una serie de esfuerzos institucionales para garantizar una actuación imparcial, totalmente ajena a los intereses particulares de los actores en la lucha por alcanzar o mantener el poder público.

Dicha actitud, aunada a una constante profesionalización de su personal, han hecho posible que los actos que realizan sus diferentes órganos se apeguen con un alto grado de eficacia a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, lo cual ha provocado que la interposición de recursos de revisión en contra de los acuerdos y resoluciones que emiten, hayan disminuido y, en su caso, las sentencias que dictan los órganos superiores de la propia institución, así como las que recaen por parte de los órganos jurisdiccionales a éstas, por lo general confirman la legalidad de los actos de la autoridad electoral federal.

Ahora bien, respecto de las infracciones administrativas se presenta un fenómeno inverso al del recurso de revisión, es decir, a partir de la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y después de haber regulado la celebración de tres procesos electorales, la presentación de las denuncias por faltas a las disposiciones de la legislación federal han aumentado considerablemente; sin embargo, esto no debe interpretarse como un reflejo de la comisión de un mayor número de irregularidades por parte, principalmente, de las agrupaciones y los partidos políticos, sino al contrario, como muestra de una mayor confianza de los actores políticos en la autoridad electoral, como instancia eficiente para resolver las quejas que le son presentadas.

Actualmente, los actores políticos que son partícipes en los procesos electorales federales, e inclusive en el ámbito internacional, reconocen en la autoridad electoral federal, un árbitro imparcial que imparte justicia administrativa en términos establecidos por la ley, y bajo los fines y atribuciones conferidas por la misma, consecuentemente, ajustándose invariablemente al principio de legalidad.

En este contexto, el reto para el Instituto Federal Electoral en materia de justicia electoral administrativa, no sólo tiene que ver con la capacidad y profesionalismo del personal que sustancia y tramita el recurso de revisión y los procedimientos administrativos de queja o fiscalización, sino en especial en la búsqueda permanente de crear una conciencia política que asuma el cumplimiento de las normas constitucionales y legales como la única vía para acceder a los cargos de elección popular, entendiendo que la revocación de decisiones y de actos de un órgano de la institución electoral, así como la imposición de sanciones a los actores políticos,

constituyen formas que deberían evitarse, privilegiando la observancia de la ley comicial.

IV. COMENTARIOS FINALES

La exigencia de las sociedades modernas de una mayor democratización, de respeto a los derechos humanos y de una mayor libertad han modificado las reglas electorales. Ya no es suficiente que la democracia se refiera en exclusiva al voto o a la reglamentación de los procesos comiciales para la elección de los gobernantes. La legitimidad de un proceso electoral tiene que satisfacer otros requerimientos más complejos y amplios. Tres cuestiones centrales ocupan el tema: el Estado democrático, los derechos humanos y el derecho electoral. En el ámbito de ésta última, la justicia electoral es la aspiración al cumplimiento de las normas que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes. Su conceptualización es importante en tanto permite conocer los alcances y límites de una materia, cuyo desarrollo está en proceso y se enriquece con las aportaciones cotidianas de la vida política y que se vincula con la materia en comento.

No cabe duda, que una de las reformas más importantes que se han dado en el ámbito electoral es la de 1996, ya que con ella se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento constitucional y legal, buscando obtener una mayor equidad en la contienda comicial, así como una mejor distribución e impartición de la justicia administrativa y jurisdiccional; de una forma más especializada, justa, equitativa y objetiva, lo que se logró con la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La modernidad en la materia electoral se ha dado en relación con la justicia electoral, la cual ha transitado de un control puramente administrativo en el desarrollo del proceso electoral y una calificación política de los comicios; pasando por una discreta intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, avanzando hacia la creación de una jurisdicción administrativa-contenciosa con un Tribunal autónomo, hasta el establecimiento de un control constitucional de la materia.

La función del Instituto Federal Electoral en este aspecto es de suma importancia, debido a que es a través de él, cuando se va a dar el primer contacto con la justicia, pasando a la intervención jurisdiccional si es necesario.

Finalmente, consideramos que nuestro país se encuentra en un proceso de democratización en su vida política, con una participación de los actores políticos más activa, con el compromiso de cumplir con las obligaciones encomendadas a los mismos y con la convicción de que la equidad e igualdad en las contiendas electorales son requisitos indispensables y que la adopción del principio de legalidad como solución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos y resoluciones electorales es la única vía efectivamente democrática.

EL CONOCIMIENTO Y LA RESOLUCIÓN DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LEYES ELECTORALES POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA (Una propuesta de reforma constitucional y legal)

*Eduardo FLORES PARTIDA**

SUMARIO: I. Planteamiento del tema; 1. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral; 2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de control constitucional; 3. Génesis y evolución de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; 4. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; 5. Los tipos de control constitucional que ejercen los órganos jurisdiccionales en materia electoral. 6. Los puntos de contacto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral; 7. La postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 8. Propuesta de reforma constitucional y legal en materia electoral a manera de conclusiones; II. Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que cuando la Suprema Corte de

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con la colaboración del Lic. José Alfonso Andrade Cano, Secretario Relator-Investigador del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del propio Tribunal.

Justicia de la Nación, conoce de una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Ministro que instruye el proceso puede solicitar opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una primera lectura de la referida disposición legal orilla a pensar que es un contrasentido que el más Alto Tribunal del país, cuyas funciones en la actualidad, se inscriben en el orden de un Tribunal Constitucional, que lo coloca por encima de cualquier órgano jurisdiccional, pueda recabar una opinión de un órgano judicial que se supone inferior —aunque orgánicamente no está subordinado— ya que de ser acogida la opinión del Tribunal Electoral, eventualmente se plasmaría en sus resoluciones, desvirtuándose con ello la pureza de la jurisdicción y sería contrario a la neutralidad de la gestión que supone su actual carácter.

Sin embargo, una conclusión semejante no reflejaría lo que pretendía el Poder Revisor en la reforma electoral de 1996, toda vez que al establecer el dispositivo legal previsto en el segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se tenía en mente instituir controles intraorgánicos dentro del Poder Judicial, en la más pura concepción de Loewenstein, sino que tenía presente distribuir competencias entre diferentes órganos de control constitucional, ya que a la par que se había consagrado para la Corte la facultad de conocer y resolver acciones de constitucionalidad en materia electoral, se había creado un tribunal al cual se le había dotado con el carácter de órgano jurisdiccional especializado en lo electoral para resolver sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones en esta materia.

Efectivamente, como lo reveló el Constituyente Permanente en su exposición de motivos, la reforma electoral de 1996 perseguía el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en el Pacto Federal, fijando una distribución competencial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Es así como el artículo 99 de la Constitución General de la República le confirió al ente judicial electoral, el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, no obstante, el grado otorgado no fue

el *máximo*, toda vez que el control constitucional de las leyes electorales se le atribuyó sólo a la Suprema Corte.

Vistas así las cosas, se estima que el paso dado por el Poder Revisor al otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia constitucional de control de leyes electorales, debe evolucionar para hacer coincidir el postulado que se plasmó en el artículo 99 constitucional y que en congruencia con el texto del dispositivo constitucional ahora tenga el Tribunal Electoral, si bien no el carácter de *máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral*, sí por lo menos una participación que trascienda a la esfera jurídica de los justiciables involucrados en estos medios de impugnación, considerando, precisamente, que es un *órgano especializado del Poder Judicial de la Federación*, y que mejor que esta intervención, la tuviera conociendo y resolviendo en primera instancia de las acciones de inconstitucionalidad enderezadas en contra de leyes electorales, aprovechando la especialización con la que fue dotado, para que en aras de un perfeccionamiento en la jerarquización de las instancias y órganos que intervienen en la justicia electoral, se evite que los pronunciamientos que eventualmente vierta el Tribunal Electoral a petición de la Suprema Corte, queden en meras opiniones desprovistas de efectos vinculatorios para las partes en conflicto.

Para hacer posible este propósito, bastaría con una reforma constitucional y legal, como la que se propone en este trabajo, para que el control de leyes electorales se aplique biinstancialmente, como así acontece, verbigracia, en la regulación del juicio de amparo contra leyes, en cuyo juicio conocen en primera instancia el juez de distrito o el tribunal colegiado —según el supuesto competencial— y en última instancia (en revisión) la Suprema Corte.

Antes de formular la propuesta convendría repasar la evolución de la justicia electoral en nuestro país, destacando los antecedentes que en el conocimiento de esta clase de asuntos han tenido los órganos judiciales federales que actualmente tienen a su cargo el control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales; exponer sumariamente la génesis y el alcance de las acciones de inconstitucionalidad en esta materia, definir el tipo de control que ejercen, los puntos de contacto que tienen las resoluciones de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, y de alguna manera sustentar que no resulta desatinado sugerir que un órgano que fue creado *ex profeso* para resolver cuestiones exclusivamente electorales tenga participa-

ción directa en la impartición de la justicia electoral en todas las instancias, sin dejar de postular y reconocer el carácter de órgano jurisdiccional límite que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tuvo el control constitucional de leyes en la materia electoral durante muchas décadas, así lo ha sostenido Cetina Menchi cuando afirmó que:

“Con anterioridad a las reformas constitucionales efectuadas en agosto de 1996, (...) en cuanto a las leyes electorales, no se establecía control o medio impugnativo a través del cual se combatiera su inconstitucionalidad, incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se negó a conocer los juicios de amparo cuyo acto reclamado se hacía consistir en disposiciones electorales que, en sí mismas, se estimaban contrarias a la Constitución, argumentando que el juicio de amparo resultaba improcedente en materia político-electoral.”¹

De la opinión transcrita, pudiera desprenderse que la Suprema Corte estuvo totalmente ajena a las cuestiones electorales; sin embargo, esto no es así, porque en el año 1977 se le confirieron atribuciones para conocer de asuntos relacionados con la materia, pero no en su carácter de órgano de control constitucional, sino como un órgano de opinión, como lo fue en el caso del recurso de reclamación (artículo 60 constitucional), y con una acotada participación sin efectos vinculatorios en el caso de la facultad de investigación que se previó en el artículo 97 de la Carta Magna.²

En efecto, las reformas constitucionales de 1977 establecieron la regulación, por una parte, del recurso denominado de reclamación

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, texto de David Cetina Menchi, *El alcance del control de la constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano*, tomo III, p. 923.

² Después de la reforma, en lo que interesa, el precepto quedó redactado así: “Artículo 97. (...) Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita una nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable. La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

(artículo 60 constitucional), a más que adicionaron dos párrafos al artículo 97 constitucional (actualmente está regulado en el párrafo tercero), para dar paso a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedara facultada para practicar, de oficio,³ la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violaciones al voto público, cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, aunque cabe comentar que este precepto constitucional ha sido cuestionado,⁴ e incluso, un sector de la doctrina ha propuesto su derogación.⁵

De las innovaciones constitucionales dio cuenta el maestro Carrillo Flores al prologar una obra que escribió González Avelar,⁶ en

³ Se ha considerado por la doctrina más calificada la inviabilidad del ejercicio de esta facultad, así Fix-Zamudio estimó que: “Sólo como un ejercicio de imaginación podríamos suponer que la Suprema Corte tenga la posibilidad de iniciar espontáneamente dicha investigación sobre las violaciones sustanciales en la elección del presidente de la República...” Instituto de Investigaciones Jurídicas, *A cien años de la muerte de Vallarta*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, texto de Héctor Fix-Zamudio: “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, p. 24.

⁴ El maestro Fix-Zamudio consideró que “...la adición al párrafo cuarto del citado artículo 97 constitucional en la reforma de diciembre 1977 (...) además de desconocer la experiencia de la falta de aplicación del precepto original en la investigación sobre cuestiones electorales, la utilización improbable de las nuevas facultades que se otorgan a la Suprema Corte de Justicia implicarían, en sentido técnico, un golpe de Estado de carácter judicial, situación desafortunada que se presentó en el año 1876, cuando el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias (quien según el artículo 79 de la Constitución federal de 1857 debería sustituir al Presidente de la República en sus ausencias o renuncia), declaró de oficio la nulidad de las elecciones por medio de las cuales el Congreso de la Unión declaró presidente electo de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, y se proclamó titular del Ejecutivo Federal, con lo cual y sin proponérselo el distinguido jurista colaboró indirectamente al triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, quien llegó a la presidencia por la fuerza de las armas.”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, texto de Héctor Fix-Zamudio: “Justicia constitucional”, p. 139.

⁵ Vid. Elías Musi, Edmundo, “Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1998, núm. 10, pp. 35-49.

⁶ En el prólogo de la obra el maestro sostuvo que “Las nuevas disposiciones constitucionales son significativas sobre todo porque acaban con lo que era una especie de tabú —el alejamiento de la Suprema Corte de los procesos electorales—, pero en su contenido mismo son de alcance bien (sic) modesto. Ello es explicable, pues se trata de abrir un nuevo camino y sería riesgoso para nuestro sistema político dar a la Suprema Corte facultades que no estuviese en capacidad real de ejercer”. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. 2ª edición, p. 24.

la que este último autor repasó la actuación de la Suprema Corte en diversos asuntos que sobre la materia político-electoral se sometieron a consideración de los tribunales federales, toda vez que la cuestión cobró actualidad por lo inusitado del alcance de la reforma constitucional de 1977 y el impacto que revistió el hecho de que a la Suprema Corte se le atribuyeran facultades para intervenir en asuntos de materia electoral, asuntos de los que había estado alejado a partir de la autolimitación judicial en cuestiones políticas promovida por las tesis de Vallarta y luego el impedimento legal que representó la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 73 de la ley reglamentaria de amparo.⁷

En otras palabras, puede concluirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí intervino en asuntos electorales, pero sin atribuciones de control constitucional, este carácter se le confirió por el Constituyente Permanente hasta el año 1996; sin embargo, una exposición de este tema resultaría parcial, si se disocia de una visión general de la evolución de la justicia electoral en México.

Para tener un mejor panorama, habrá que tener presente, como lo afirma Orozco Henríquez, que la resolución de conflictos electorales en nuestro país ha transitado de un contencioso predominantemente político a otro plenamente judicial, y que en este largo trayecto se pueden distinguir tres etapas:

Etapa del contencioso político (1824-1987)

Desde la Constitución Federal de 1824 (bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Estados Unidos de 1787), hasta la reforma electoral de 1987, se mantuvo vigente en el país —con algunas variantes— el sistema contencioso electoral de carácter político (conocido como autocalificación), que se caracteri-

⁷ Sobre la improcedencia del juicio de amparo, *cfr.* Ortiz Mayagoitia, Guillermo, “El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México”, conferencia dictada en el *Seminario internacional sobre sistemas de justicia electoral*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

zaba por reservar a un órgano político, como las respectivas cámaras del Congreso o una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales), la facultad de calificar la elección de los diputados o senadores y resolver las impugnaciones o conflictos que sobre las mismas se planteaban. Por otra parte, se confería al propio Congreso o, por lo general, a su Cámara de Diputados (erigida en Colegio Electoral), la facultad de calificar la elección presidencial, en la que era un sistema de heterocalificación política.

El sistema descrito permaneció inalterado durante ese período, con la salvedad que se presentó en el último tercio del siglo XIX en que los tribunales federales empezaron a desarrollar la tesis de la 'incompetencia de origen' —recuérdese, por ejemplo, el llamado *Amparo Morelos*, fallada en 1874—, conforme con la cual el juez de amparo estaba facultado para analizar no sólo la constitucionalidad de los actos y la competencia de la autoridad de la que emanan, sino también la legitimidad de la designación o elección de la propia autoridad, culminando esta tendencia con la autoproclamación como presidente de la república sustituto por parte de José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, a través del Plan de Salamanca y con base en el artículo 79 de la Constitución de 1857, al estimar ilegítimos los comicios por los cuales Sebastián Lerdo de Tejada, en 1876, intentó reelegirse como presidente de la república.

Sin embargo, don Ignacio L. Vallarta, quien sucedió a Iglesias en la presidencia de la Suprema Corte, promovió, hacia 1881, una tesis contraria que distinguía entre legitimidad y competencia, estimando que esta última era el único aspecto previsto en el artículo 16 constitucional como 'garantía individual' y que, a partir de la Constitución de 1917, llevó al establecimiento, en 1920, de la jurisprudencia de la SCJN [Suprema Corte de Justicia de la Nación] que sostiene que 'la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales'; lo anterior se vio confirmado con la Ley de Amparo de 1936, cuyo artículo 73, fracciones VII y VIII, estableció la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, propiciando así la ausencia, hasta 1996, de un control judicial de la constitucionalidad de los actos y procedimientos electorales, prevaleciendo un contencioso electoral de naturaleza política.

De la misma forma, la modalidad establecida con motivo de la reforma política de 1977, conforme con la cual existía un recurso

de reclamación ante la SCJN para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de los miembros de dicha Cámara, en el entendido de que la 'resolución' de la Suprema Corte equivalía a una mera opinión sin carácter vinculatorio, en tanto que no tenía que ser obedida forzosamente por la Cámara de Diputados, la cual emitía una decisión final inatacable, modalidad que fue severamente criticada por la doctrina (hasta que se derogó en 1986) pues restaba autoridad a la Corte y no era propiamente un instrumento de control judicial, por la que se seguía tratando de un contencioso electoral predominantemente político. A la anterior cabe agregar la atribución de la propia Suprema Corte, de acuerdo con el artículo 97 constitucional, para averiguar algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público (recuérdese el *caso de León* de 1946) que, según reforma de 1977, sólo cabe ejercer actualmente 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, en el entendido de que tampoco aquí los resultados de la investigación tienen carácter vinculatorio, pues sólo se prevé que los mismos 'se harán llegar oportunamente a los órganos competentes'.

Etapa del contencioso mixto: jurisdiccional y político (1987-1996)

En 1987 se crea el primer tribunal electoral en nuestro país, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, y se le concibió legalmente como órgano autónomo de carácter administrativo con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados, senadores, y la presidencial.

La naturaleza mixta del sistema, en este período, residía en que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, es decir, la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, dotado de competencia para conocer, entre ellas, del recurso para objetar los resultados electorales; sin embargo, la naturaleza mixta del sistema prevalecía, puesto que las resoluciones recaídas a dicho recurso eran susceptibles de ser revisadas y, en caso de que 'hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho', modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral de la cámara respectiva.

En 1993, se fortaleció al Tribunal Federal Electoral (incorporándole una sala de segunda instancia a las entonces sala central y salas regionales), pues se le definió constitucionalmente como 'máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral' y, al otorgarles efectos definitivos e inatacables a sus resoluciones recaídas en los medios de impugnación contra los resultados de los comicios legislativos, desapareció el llamado sistema de autocalificación, eliminándose los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. No obstante, la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos seguía siendo calificada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral. Fue así como el sistema contencioso electoral mixto, jurisdiccional y político, se mantuvo en vigor hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial.

Etapa del contencioso plenamente judicial
(1996 a la fecha)

Finalmente, en 1996 se crea el TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) en cuyo favor se confirmó la atribución de resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confirió a su Sala Superior la facultad de realizar, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial que se hubieran presentado, el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo, razón por la cual desapareció la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular, de tal modo

que el 2 de agosto pasado, por primera vez en la historia de nuestro país, la calificación de la elección presidencial de 2000 estuvo a cargo de un órgano de naturaleza judicial y no de un órgano político.⁸

Como se advierte meridianamente en la trascipción, que a nuestro modo de ver condensa magistralmente los aspectos más importantes de la evolución de la justicia electoral, se puede concluir —parafraseando al autor— que actualmente el sistema mexicano posee una naturaleza plenamente judicial, y es en esta clase de instancia donde recae la última decisión sobre todo conflicto electoral, incluyendo la calificación de la elección presidencial.

2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de control constitucional

Para estudiar los antecedentes de la “máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral”, es menester tener presente la judiciabilidad de las cuestiones electorales, del que se dio cuenta en el punto anterior, para poder apreciar en su contexto técnico-jurídico la evolución del contencioso-electoral hasta llegar al Tribunal Electoral como un órgano de control constitucional, para ello conviene traer en esta parte del trabajo el estudio del maestro Fix-Zamudio, quien sostuvo que:

“47. En efecto, con posterioridad al infructuoso intento que se realizó en diciembre de 1977, para establecer en el artículo 60 de la carta federal una instancia ante la Suprema Corte de Justicia que se calificó de “reclamación” contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados, que fue severamente objetada por un sector importante de la doctrina, el segundo paso se dio en las subsecuentes reformas al propio artículo 60 constitucional, promulgadas el 15 de diciembre de 1986, por las cuales se suprimió el citado recurso de reclamación, regulado por los artículos 235 a 241 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en 1977 y reformada en 1982 (que como se vaticinaba no tuvo resultados prácticos), y

⁸ Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, texto de José de Jesús Orozco Henríquez, “Consideraciones sobre la justicia constitucional electoral en México”, tomo I, pp. 356-360.

en su lugar se introdujo, por vez primera en nuestra legislación, un tribunal especializado en la decisión de las controversias electorales por medio de resoluciones obligatorias, pero se conservó el sistema de autocalificación, de manera que dichas resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, que tenían la facultad de dictar la resolución final.

48. Dicho organismo recibió la denominación de Tribunal de lo Contencioso Electoral y fue reglamentado por los artículos 352 a 362 del Código Federal Electoral, promulgado el 9 de enero y publicado el 12 de febrero de 1987. Este organismo fue calificado como *organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía*.

49. La evolución hacia una verdadera *jurisdicción especializada* se advierte en las reformas constitucionales de agosto de 1990 y septiembre de 1993. En la primera de dichas modificaciones, tanto constitucionales como de carácter legal, se creó el *Tribunal Federal Electoral* en los artículos 41 y 60 de la carta federal. A su vez, el artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado también en 1990, define a dicho tribunal como *órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral* y además dispone en su párrafo segundo, que *contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno*, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el sistema de autocalificación.

50. Un avance considerable se observa en las reformas constitucionales publicadas el 3 de septiembre de 1993, de acuerdo con las cuales se reformaron nuevamente los artículos 41 y 60 de la Constitución federal. En la parte conducente del citado artículo 41 se dispone que *el Tribunal Federal Electoral será el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral*, y que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración. En cuanto a sus facultades, dicho organismo tendrá competencia para *resolver en forma definitiva e inatacable*, en los términos de la propia Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral así como las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas en dicho precepto. Funcionará en pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

51. Una institución novedosa se introdujo en el citado precepto, en cuanto se establece que en cada proceso electoral se integrará una *Sala de segunda instancia, con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, que la presidirá*. Dicha Sala será competente para conocer de la revisión interpuesta por los partidos políticos cuando hagan valer agravios

debidamente fundados, contra las resoluciones que pronuncien las Salas de dicho Tribunal respecto de las impugnaciones de la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores. Los citados miembros de la judicatura deben ser electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia.

52. El aspecto de mayor significado de esta reforma reciente consiste en la supresión del sistema de *autocalificación* por los colegios electorales de cada una de las Cámaras del Congreso Federal, que había sido tradicional en nuestro país y que se conservó no obstante la creación de los tribunales especializados en 1987 y 1990, y sus resoluciones sobre la calificación de diputados y senadores federales podían ser modificadas por los citados colegios electorales. Subsiste en la actualidad sólo la declaración de la elección del presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados de acuerdo con lo establecido por el artículo 74, fracción I, de la misma carta federal.

53. Esta modificación de la clasificación electoral recoge la evolución que se observa en un grupo importante de ordenamientos constitucionales latinoamericanos, que encomiendan a tribunales electorales autónomos la declaración final sobre la elección de los miembros de los organismos legislativos, y en algunos casos, también del titular del Ejecutivo. En efecto, según el nuevo texto del artículo 60 constitucional, las decisiones adoptadas por la Sala de segunda instancia en revisión de las decisiones de las Salas del Tribunal Federal Electoral sobre las declaraciones de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores hechas por el organismo federal electoral (Instituto Federal Electoral), son *definitivas e inatacables*.⁹

De la cita transcrita, se advierte que el maestro Fix-Zamudio da cuenta de los acontecimientos hasta el año 1994, fecha de la obra; sin embargo, la evolución continuó con la reforma constitucional de agosto de 1996, por virtud de la cual se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, 74, fracción 1, y 99, para desaparecer la facultad de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral en la calificación de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle esta competencia

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *A cien años de la muerte de Vallarta*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, texto de Héctor Fix-Zamudio: *Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos*, pp. 33-35.

al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que dotaron de facultades de resolución definitivas e inatacables en la materia, y que es, a nuestro juicio, la que refleja el mayor avance en la especialización de la jurisdicción electoral, apreciación que comparten diversos especialistas como Melgar Adalid que afirmó que:

“...el Tribunal Federal Electoral perdió la denominación de “Federal” al incorporarse al Poder Judicial de la Federación y ser uno de los órganos que ejerce tal poder. Se trata de un órgano especializado, es decir, de jurisdicción restringida por materia, la electoral, y es la máxima autoridad electoral en el país con excepción, naturalmente, de la facultad que la Constitución Política le confiere a la Suprema Corte en la fracción II del artículo 105 constitucional.¹⁰

En el mismo sentido lo entendió Cossío Díaz cuando afirma que:

La idea de la justicia constitucional tuvo un nuevo desarrollo en 1996, cuando se estableció la posibilidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuara como órgano de control de constitucionalidad en esa materia. En adelante, y aun cuando sin la posibilidad de que llevara a cabo declaraciones generales de inconstitucionalidad respecto de las normas generales en la materia (pero sí desaplicaciones para el caso concreto), el Tribunal Electoral estaba en posibilidad de controlar la regularidad constitucional. A pesar de sus límites, este Tribunal fue visto como una manifestación más del establecimiento de la justicia constitucional en nuestro país.¹¹

De los estudios de los especialistas invocados, se puede apreciar que los antecedentes del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación transitaron de un Tribunal de carácter contencioso administrativo a uno de control constitucional electoral, que puede resumirse así:

A. La creación en 1987 de un Tribunal de lo Contencioso Electoral que en un principio fue calificado como organismo de carácter administrativo dotado de plena autonomía.

B. La instauración de un Tribunal Federal Electoral, con atribuciones que fueron paulatinamente evolucionando a una jurisdicción especializada:

¹⁰ Melgar Adalid, Mario, *La justicia electoral*, Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 51.

¹¹ Cossío Díaz, José Ramón, “Ordenación y jerarquización constitucionales en México”, ensayo publicado en la *Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 2, octubre 2001, Instituto Tecnológico de México, pp. 61-88.

- a) Se creó en 1990, y se le consideró como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral y se estableció que contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, salvo las que eventualmente pudieran modificar los Colegios Electorales;
- b) Con las reformas constitucionales de 1993, se dispuso que:

1. Sería un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, y en cuanto a sus facultades, se estableció que tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral;

2. Durante los procesos electorales, se estableció la integración de una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien presidía la sala y sus resoluciones tenían el rango de definitivas e inatacables.

C. En 1996, se crea el Tribunal Electoral, como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con facultades de resolución definitivas e inatacables en la materia, salvo la revisión de la constitucionalidad de las leyes electorales, que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. Génesis y evolución de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

No puede abordarse el tema de la génesis y evolución de las acciones de inconstitucionalidad, sin dejar de precisar —aunque sea someramente— algunos conceptos y cuestiones históricas que inciden en su creación.

Se ha sostenido por la doctrina que para “...garantizar la vigencia y la pureza de la Constitución, así como el respeto y el mantenimiento de las libertades públicas individuales, la técnica jurídica ha creado diversos sistemas, llamados de la *defensa de la Constitución*.”¹²

Schmill Ordóñez siguiendo a Fix-Zamudio establece una aproximación del concepto *defensa de la Constitución* y afirma que:

¹² Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1997, tomo I, 5ª edición, p. 42.

“...como una idea provisional y aproximada podemos afirmar que la *defensa de la Constitución* está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido, desde el punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.¹³

Los sistemas o medios empleados para la *defensa de la Constitución*, que se han propuesto

“...revisten un carácter muy diverso, de acuerdo con el organismo al cual se confían las funciones del control de los actos, que sean considerados como contrarios a la Constitución, o bien a las libertades individuales, y que pueden clasificarse, en forma esquemática, de la siguiente manera: los de carácter jurisdiccional —ya sea que la función se confie al poder judicial mismo, por la vía de acción o de excepción— o bien, que exista un tribunal especial al efecto. Los de carácter político, en los casos en que se confie la defensa de la constitución a un poder específico al lado de los demás poderes, y a través de un organismo neutral o neutro, que tiene el carácter de moderador”.¹⁴

Es por estas ideas que autores contemporáneos al hablar de la defensa de la Constitución estiman que ésta se compone de varios sectores. Por ejemplo, Schmill Ordóñez ha considerado que “...el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla de manera convencional como *protección de la Constitución*, y la segunda, que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas, comprende las llamadas *garantías constitucionales...*”, y explica que:

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1994, texto de Ulises Schmill Ordóñez: “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, pp. 321-326.

¹⁴ Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.* tomo I, p. 42.

“...El primer sector, relativo a la *protección de la Constitución* se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones, como también y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados, es decir, con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.”

“...La segunda categoría está formada por las llamadas *garantías constitucionales* pero entendidas no en el concepto tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores que mencionamos en el párrafo anterior los cuales pueden ser insuficientes en determinadas hipótesis para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales.”¹⁵

Es en esta categoría de las garantías constitucionales¹⁶ en la que se inscribe el control constitucional por órgano judicial, a los que se ha dotado de la facultad para revisar la constitucionalidad de las normas jurídicas sancionadas por órganos democráticos, y como lo afirmaba Nino,¹⁷ esta facultad se ha convertido en una de las características centrales de las democracias constitucionales o liberales.

¹⁵ Schmill Ordóñez, Ulises, *op. cit.*, pp. 321-326.

¹⁶ García Belaunde entiende que las “garantías constitucionales” son en rigor “...los instrumentos protectores que figuran en el ordenamiento constitucional, como pueden ser el hábeas corpus, el mandato de seguridad, el juicio o recurso de amparo, la acción o recurso de inconstitucionalidad, el recurso extraordinario, etc. La concepción clásica todavía vigente en algunos textos constitucionales, confunde los *derechos* con las *garantías*; es conveniente tener presente que lo que algunos textos (como el argentino, el mexicano, etc.) llaman garantías constitucionales, son en rigor derechos; garantías son tan sólo los instrumentos procesales protectores para la defensa del ordenamiento constitucional. Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1992, voz: “Jurisdicción constitucional”, texto de García Belaunde, Domingo, tomo VI del Apéndice, p. 235.

¹⁷ Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997, p. 258.

En efecto, a juicio de este último autor, la idea fue introducida por la opinión del juez Marshall en el famoso caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos, *Marbury vs. Madison*, (U.S. 137 (1803)) y la doctrina se extendió en forma similar a muchos países de Latinoamérica, como en el caso argentino quien la aceptó por primera vez por la Corte Suprema en 1887 (Caso Sojo, CSJN, Fallos, 32:120).

Puede estimarse exacta la apreciación de Nino, pero sólo en lo que se refiere a la ubicación temporal de lo que la doctrina ha llamado el *modelo americano* de control constitucional de leyes, porque para ubicar el nacimiento del denominado *modelo europeo*, como lo apunta Schmill Ordóñez, la fecha que inicia una revisión de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales, se puede establecer a partir de la famosa polémica entre dos destacados juristas: la tesis sostenida por Carl Schmitt en su clásico libro *La defensa de la Constitución*, cuya primera edición apareció en Alemania en 1931 y que fue traducido por Manuel Sánchez Sarto, y por otra parte, la tesis que a modo de réplica a la obra de Schmitt sostuvo Hans Kelsen, en su obra intitulada: *¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*¹⁸

En efecto —lo confirma Nino—, la doctrina del *modelo americano* pasó a Europa después de la Primera Guerra Mundial, y con apoyo en las ideas de Hans Kelsen, se incorporó a las constituciones de Austria y Weimar de 1918 y 1919, bajo la forma de un control de constitucionalidad abstracto y preventivo efectuado por un tribunal constitucional especial. Después de la Segunda Guerra Mundial, la idea del control judicial de constitucionalidad retornó al continente europeo adoptando fisonomías diversas en las constituciones de esa era incluyendo a países como Italia, Alemania Occidental, Francia, Portugal y España.¹⁹

¹⁸ Existen ediciones recientes en español: Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, S.A, Madrid, 1998, 2ª edición, y Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, 1ª edición.

¹⁹ *Ídem*, p. 258.

En México, desde el siglo XIX,²⁰ existen antecedentes acerca del control constitucional de leyes, por lo que puede afirmarse que este instituto no es ajeno a nuestra tradición jurídica; sin embargo, debe precisarse que el ejemplo del que da cuenta Jaime Alapiseo, no lo ejercía un órgano jurisdiccional sino uno de carácter político. Efectivamente, este último autor²¹ refiere que en nuestro país se estableció un medio de control de los actos de autoridad, que se encontraba contemplado en la segunda Constitución mexicana, llamada *Las Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836*, en la que se instituyó un órgano *ex profeso* para conocer de los casos que le fueran planteados por algún órgano del Estado que estimara violada la ley fundamental. Ese órgano denominado *Supremo Poder Conservador*, estuvo regulado por la Segunda de las Siete Leyes Constitucionales²² expedidas el 29 de diciembre de 1836.

No obstante la regulación del control de leyes inconstitucionales en el siglo XIX, se puede anotar que en nuestro país la defensa de la Constitución estaba confiada al Poder Judicial Federal, y este órgano judicial la ejercía a través del medio de control de leyes por antonomasia, es decir, el juicio de amparo, así lo sostenía el maestro Vázquez del Mercado cuando afirmó que:

“...de conformidad con la Ley Fundamental se confía al órgano judicial la defensa de la Constitución y por ello se habla de función jurisdiccional cuando se determina el sistema de control de la constitucionalidad de la ley, el que, como ya se dijo, se actúa a través del juicio de amparo. Apoyamos lo anterior en las autorizadas opiniones de Alfonso Noriega, Ignacio Burgoa y Tena Ramírez.

²⁰ Aguilar Álvarez en su obra da más ejemplos de control de acuerdo al tratamiento que las diversas legislaciones del siglo XIX le daban a una ley que se tildara de inconstitucional, y en ella estudia las disposiciones de ordenamientos legales que van desde la Constitución de 1814 (que careció de vigencia práctica) hasta la Constitución de 1917. *El amparo contra leyes*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989, pp. 37 a 55.

²¹ Alapiseo Gómez, Jaime, “La acción de inconstitucionalidad como facultad del Senado de la República”, *Revista del Senado de la República*, México, enero-marzo 1999, volumen 5, núm. 14, pp. 103-104.

²² El artículo 12 fracción I estableció que: “Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes: Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos”. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1978*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, 8ª edición, p. 210.

Atento a lo que establece el artículo 103, el Poder Judicial de la Federación es el organismo de control en nuestro sistema de defensa constitucional, en los casos que específicamente menciona la norma. Por otra parte, el artículo 94 indica los organismos que forman parte del mismo poder que deben conocer del juicio de amparo. En consecuencia, se debe concluir que nuestro amparo es un sistema de defensa de la Constitución, tipo jurisdiccional.²³

Es cierto que en México el control constitucional de las leyes sólo se llevaba a cabo por medio del juicio de amparo, aunque también es cierto que las leyes electorales no se podían sujetar a control de la regularidad constitucional a través de este juicio, por una premisa que tenía su fundamento en la tesis que culminó con la discusión de Vallarta-Iglesias,²⁴ porque como lo sostiene el ministro Ortiz Mayagoitia:

Esta premisa, que se desprende de diversos preceptos de nuestra Constitución Política y que, además, se encuentra expresamente consagrada en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, es un principio que rige en nuestro derecho positivo desde el siglo pasado y que, desde entonces y hasta la fecha, aparece como un dogma incontrovertible.²⁵

Sin embargo, puede apuntarse que la proscripción de este “dogma”, es decir, la ausencia de una regulación constitucional de leyes electorales, empezó a gestarse al finalizar el año 1994, cuando en la denominada *Reforma judicial*, se adicionó la fracción II al artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de instituir la acción de inconstitucionalidad²⁶ como un procedimiento especial para

²³ Vázquez del Mercado, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley, estudio de derecho comparado*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978, p. 159.

²⁴ Vid. *infra*, La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral, que se desarrolló en el punto 1 del presente trabajo.

²⁵ Ortiz Mayagoitia, Guillermo, *op. cit.*

²⁶ El término “acción de inconstitucionalidad” no es nuevo en la doctrina, ya el maestro Fix-Zamudio hacía referencia a él pero con una diferente connotación, toda vez que estaba referido a resolver un cuestionamiento respecto de cuáles eran los medios de impugnación reconocidos por la ley y la jurisprudencia en relación con el amparo contra leyes y postulaba que “El primero es el que podemos llamar ‘acción de inconstitucionalidad’ y se ejercita en amparo indirecto. Y el otro, que se plantea en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, que no implica desde un punto de vista estrictamente procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso”. Fix Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, p. 175, citado por Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989, pp. 128-129.

impugnar disposiciones generales que pudiesen resultar contrarias al texto de la Carta Magna.²⁷

En efecto, aun cuando la adición referida, dispuso expresamente que la acción de inconstitucionalidad no era procedente en contra de leyes de materia electoral, no puede desconocerse que permitió el paso a la reforma constitucional de 1996, en la que se amplió la competencia para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de la constitucionalidad de esta clase de normas.

4. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

Uno de los aspectos más significativos de la reforma constitucional de 1996, fue el hecho que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le dotara de facultades para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en todas las materias (fracción II del artículo 105 constitucional).

Actualmente, como lo explica José Roldán, existen medios de control constitucional en materia electoral que nacieron a partir de la llamada “Reforma judicial de 1994”, ya que ahora se ha conferido

“...al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura.

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional y la nueva Ley Orgánica se han encargado de desarrollarlas. Es posible afirmar que existe un nuevo diseño constitucional cuya aplicación traerá repercusiones importantes en el ámbito de la relación entre los poderes de la Federación, en el

²⁷ Según Cossío Díaz, el enfoque que tiene actualmente la acción de inconstitucionalidad en el orden jurídico mexicano está dirigido a ser un instrumento de control de la constitucionalidad de las leyes, siguiendo el ejemplo del modelo español, así lo estimó en un ensayo cuando sostuvo que “A comienzos de los años ochenta, e impulsados por los desarrollos que se habían alcanzado en España, comenzó a hablarse en México de la necesidad de establecer la justicia constitucional. Se pensó en un modelo de control de constitucionalidad de las principales normas generales de nuestro orden jurídico. La idea fue introducir entre nosotros un sistema de control semejante al que diversos países europeos habían desarrollado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La posibilidad de adoptarlos presentaba problemas teóricos y prácticos de importancia, pues significaba la reestructuración del sistema de impartición de justicia federal, ya que al lado de la Suprema Corte de Justicia tenía que preverse la existencia de un tribunal distinto y por completo novedoso, conocido expresamente como tribunal constitucional.” *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, *Ordenación y jerarquización constitucionales en México*, *op. cit.*, pp. 61-88.

federalismo mexicano y en las relaciones estado-gobernados. Indiscutiblemente, dichas modificaciones le otorgan un nuevo papel al máximo tribunal, como poder del Estado, dicho esto en su más puro sentido político, así como también una función determinante como órgano límite en el control de constitucionalidad y de legalidad de las normas generales subconstitucionales y de los actos de aplicación, sujetos a su competencia.”²⁸

En efecto, a partir de la reforma judicial se gestaron las reformas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cossío Díaz nos ilustra sobre estos acontecimientos:

“Con motivo de la denominada ‘reforma política’, los partidos políticos nacionales con registro (PRI, PAN, PRD y PT) y el Presidente de la República promovieron en julio de 1996 una serie de modificaciones a la Constitución, entre ellas la adición de tres supuestos a la fracción II del artículo 105. Estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, y en términos del artículo segundo transitorio del decreto de promulgación, entrarán en vigor el día 1º de enero de 1997.”²⁹

Esta reforma era plausible, según palabras del doctor García Ramírez, porque ampliaba:

“...la competencia material de la Suprema Corte de Justicia en el rubro de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En los términos de la reforma constitucional de 1994-1995, la Suprema Corte de Justicia carecía de atribuciones para resolver, por la vía de acción de inconstitucionalidad, acerca de la constitucionalidad de normas de carácter general relativas a la materia electoral. Sólo esta materia se hallaba exenta de dicho control constitucional, no obstante tratarse de un método de verificación técnico-jurídico sobre la conformidad de una ley con el texto constitucional, y no —lo que sería indeseable, a mi modo de ver— de un pronunciamiento de la justicia federal acerca de actos específicos de la contienda electoral.

Cossío Díaz refiere la trascendencia en el ámbito electoral de las reformas a la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y la implantación de las acciones de inconstitucionalidad, como el úni-

²⁸ Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. compiladores, *La Defensa de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, S.A. de C.V., México, 1997, texto de Roldán, José, “La nueva organización del Poder Judicial de la Federación y la defensa de la Constitución”, p. 127.

²⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, Editorial Themis, S.A. de C.V., México, 1998, p. 12.

co procedimiento de control de la regularidad constitucional de normas en materia electoral en el orden jurídico mexicano:

“ (...) La fracción II del artículo 105 regula las denominadas “acciones de inconstitucionalidad”, mismas que no cuentan con antecedentes inmediatos en nuestro orden jurídico (...) El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto, la consiguiente anulación de las normas cuestionadas, y no la asignación directa de competencias, de ahí que las funciones realizadas por la Suprema Corte deban considerarse también propias del orden constitucional (...) Finalmente, tenemos los casos de impugnación de leyes electorales por parte de los partidos (...) atendiendo a la redacción del antepenúltimo párrafo de la fracción II, las acciones de inconstitucionalidad han quedado reconocidas constitucionalmente como el único procedimiento válido de control de regularidad constitucional en contra de las normas generales en materia electoral en el orden jurídico mexicano. Esta determinación, por ende, excluye la posibilidad de que mediante las controversias constitucionales o el juicio de amparo se puedan plantear contradicciones entre las normas legales en materia electoral y la Constitución, por lo que (y salvo el caso del Procurador General de la República) los partidos políticos cuentan con una legitimación exclusiva en la materia, sea de manera directa a través de sus dirigencias nacionales o indirecta a través de sus fracciones parlamentarias.”³⁰

5. Los tipos de control constitucional que ejercen los órganos jurisdiccionales en materia electoral

Cuando García Ramírez estudió esta reforma constitucional de agosto de 1996, esbozó una opinión en la que intuía que sólo la aplicación de las normas que establecieron la nueva composición del Poder Judicial de la Federación, en las que se incorporaba al Tribunal Electoral como un órgano especializado, revelarían lo acertado o desacertado de la reforma, y estimaba que:

“Hay aquí, pues, dos 'señales' divergentes: por una parte, la que mantiene las jurisdicciones especializadas fuera del Poder Judicial (pero dentro de lo que he denominado el 'poder jurisdiccional'); y por la otra, la que inicia

³⁰ *Ídem*, pp. 20-23.

el camino contrario: incorporación de órganos jurisdiccionales especializados en la estructura del propio Poder Judicial.

Desde luego, esta reforma fue controvertida y es controvertible. Coloca los litigios electorales en el ámbito de la justicia federal, que a mi modo de ver se debió mantener al margen de las contiendas partidistas. Sólo la experiencia que se reúna en la aplicación de las nuevas normas permitirá pronunciarse en definitiva —y por encima de apreciaciones teóricas— acerca de las ventajas y desventajas de este cambio, desde la doble perspectiva de la política y la justicia.”³¹

Aunque se han externado algunas críticas acerca del papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³² las experiencias recientes dejan ver que este órgano jurisdiccional se ha venido consolidando como un verdadero Tribunal Constitucional, por lo que puede estimarse que ha rescatado para sí una presencia judicial sin precedentes en la historia nacional, y es indiscutible que se ha convertido en un verdadero “poder” al lado de los otros poderes de la Unión (Ejecutivo y Legislativo), por lo que no se ve en el futuro próximo un retroceso desde la perspectiva de la política.

En este mismo sentido se pronuncia el Ministro Ortiz Mayagoitia quien ha estimado que:

“Esta trascendental reforma del año 1996, pone decididamente en tela de juicio la vieja tesis de que la Suprema Corte no debe intervenir en cuestiones electorales pues, sea como sea, el definir a través de la acción de constitucionalidad la conformidad de una ley electoral con la propia Constitución General de la República, evidentemente es una facultad de naturaleza política, sobre todo si tomamos en cuenta que son los partidos políticos quienes más hacen uso de esta acción.”

En mi opinión, la añeja tesis que ideara Vallarta para impedir que José María Iglesias accediera al poder, hoy por hoy, ha dejado de ser útil, esto es, ha dejado de ser necesaria y no tiene ya ninguna

³¹ García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 321-322.

³² Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Ordenación y jerarquización constitucionales en México op. cit.*, pp. 61-88. En este ensayo el autor estima, por ejemplo, que nuestros órganos de justicia constitucional no han sido capaces de desarrollar sus propias reflexiones acerca del sentido de la Constitución o de una teoría constitucional propia.

justificación real, pues es claro que las circunstancias en las que se originó difieren ampliamente del momento histórico en el que hoy nos encontramos.

Además, tampoco es cierta pues, como ha quedado de manifiesto, en la actualidad son muchas las facultades de la Suprema Corte que bien podrían calificarse de políticas y que, no por eso, se ha pensado en restringir.

Aunado a ello, también hay que señalar que, en nuestros días, difícil es desconocer que no sólo las cuestiones electorales sino incluso algunas que podrían calificarse como de carácter netamente civil (el caso del anatocismo, por ejemplo) o laboral (*verbi gratia*, la resolución que declaró inconstitucional la prohibición legal de establecer sólo un sindicato en cada dependencia pública), también pueden incidir en la vida política de la nación y, aún así, pertenecen y han pertenecido desde siempre a la competencia de nuestro Máximo Tribunal.

Desde el punto de vista de la justicia, parece ser que las cosas no están tan claras y esto se afirma porque en primer lugar, hay discrepancias doctrinales entre los especialistas, y en segundo lugar, se pueden advertir desacuerdos en los puntos de vista que se desprenden de las resoluciones de los órganos de control constitucional en materia electoral.

Las controversias doctrinales se originaron al tratar de definir el tipo de control de constitucionalidad que detentaban los órganos judiciales que tenían a su cargo los asuntos relativos a la materia electoral, así por ejemplo, Cossío Díaz y Franco González Salas, en un ensayo sobre este tema, concluyeron que:

“...debemos afirmar que, desde el punto de vista de su concentración o desconcentración, el sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral en nuestro orden jurídico puede dividirse en los siguientes tres niveles:

Primero, el de un control de tipo concentrado, que es aquél que ejerce la Suprema Corte de Justicia al conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de las leyes en esa misma materia, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional;

Segundo, el de un control difuso ejercido por el TE cuando, en los procesos en que se impugne la validez de los actos o resoluciones de carácter electoral, decida dejar de aplicar una norma por estimarla contraria a la Constitución;

Tercero, el de una ausencia de posibilidades de control de constitucionalidad para las autoridades electorales de los estados. (Las separaciones del orden y las negrillas son del sustentante)³³

Resumiendo las tesis expresadas por los autores, se puede afirmar que en materia electoral una norma electoral sólo dejaría de tener validez cuando así lo decretara una resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos que declarara la invalidez de normas electorales impugnadas, siempre y cuando fueren aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho ministros, en los términos que dispone el último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y las disposiciones aplicables de su ley reglamentaria, estas declaraciones tienen un efecto *erga omnes*.

Sin embargo, debe apuntarse que las leyes electorales secundarias podían desaplicarse cuando éstas se opusieran a normas constitucionales federales.

La atribución para desaplicar esta clase de normas secundarias se la arrogó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y estaba respaldada por una tesis dictada por la Sala Superior, órgano electoral quien sentó jurisprudencia³⁴ interpretando que tenía facultades para ello.

Cossío Díaz y Franco González Salas, en el ensayo citado, al estudiar el tipo de control constitucional que ejercía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvieron que:

“(…) Tenemos que comenzar señalando lo establecido en la fracción IV del artículo 41 constitucional: “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.”

³³ Cossío Díaz, José Ramón y Franco González Salas, José Fernando. “¿Quién controla a quién?”, artículo aparecido en la revista mexicana *Voz y voto*, núm. 82, correspondiente a la edición del mes de diciembre de 1999, pp. 48-50.

³⁴ La tesis 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*, apareció publicada en la revista *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento, año 1998, núm. 2, pp. 87-90.

“Como se desprende del texto constitucional, el TE cuenta con facultades para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de los actos en materia electoral.

Así las cosas, es claro que este órgano no cuenta con la facultad necesaria para controlar la constitucionalidad de las normas generales en materia electoral, atento por lo demás a lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional: ‘La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’ (acciones de inconstitucionalidad).

Al quedar claro que el TE no cuenta con las facultades necesarias para considerar que puede realizar un control concentrado de la constitucionalidad, queda por preguntarse si las tiene para llevar a cabo un control de tipo difuso.

Para poder responder afirmativamente a esta pregunta, y de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte (...) sería necesario identificar tres elementos:

Que el órgano u órganos del control sean diversos a los del Poder Judicial de la Federación,

Que los procesos de control sean distintos al amparo, las controversias y las acciones y

Que los efectos del fallo sean de mera desaplicación.

En este sentido, el primer elemento sí se satisface, pues aun cuando el TE forma parte del Poder Judicial de la Federación (artículo 94, párrafo primero), los criterios jurisprudenciales se refieren fundamentalmente a los órganos del mismo que conocen del amparo, las controversias y las acciones.

En segundo lugar, sí se satisface el requisito de los procesos en tanto el TE no conoce de ninguno de los tres acabados de mencionar.

Finalmente, también se satisface el tercero, pues las resoluciones que dicte este órgano tienen como único propósito lograr la desaplicación de las normas impugnadas.

Así las cosas, tenemos que las facultades de control que ejerce el TE respecto a las normas generales es un ejemplo típico de control difuso de la constitucionalidad...”. (Las separaciones del orden y las *cursivas* son del sustentante)³⁵

³⁵ Cossío Díaz, José Ramón y Franco González Salas, José Fernando, “¿Quién controla a quién?”, *op. cit.*, p. 50.

Una postura diferente de las opiniones analizadas, parece desprenderse de la que sostuvo Cetina Menchi, quien en un ensayo disertó sobre este tópico manifestando lo siguiente:

“Otro problema que surge en cuanto a los actos aplicativos de normas electorales que se estimen contrarias a la Constitución, consiste en determinar si sobre la materia opera un control concentrado exclusivamente a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien, si puede operar el control difuso a través de los tribunales electorales de las entidades federativas.

Al respecto, cabe recordar que el Poder Judicial de la Federación no ejerce de manera absoluta el monopolio del control constitucional de las leyes, ya que(...) el propio Poder Judicial admite, entre otros casos, que aun cuando las autoridades del fuero común no están facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, siempre y cuando exista una contravención directa y manifiesta de un precepto de la ley ordinaria a una disposición de la Ley Fundamental.

Ahora bien, en el caso específico de la materia electoral, cabe comentar que la Sala “A” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, haciendo prevalecer la ley fundamental, revocó un acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas, por considerar que el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad que lo fundamentaba, contravenía de manera directa y manifiesta el principio de no reelección establecido en los artículos 115, fracción I, de la Ley Fundamental y 60, fracción II, de la Constitución de dicho estado, al permitir que los regidores propietarios que llenaran los requisitos de elegibilidad previstos en la ley, podrían ser candidatos para el cargo de presidente municipal y síndico, y viceversa.

En contra de este fallo, se hizo valer un juicio de revisión constitucional que se radicó bajo el número 33/98. Al resolver la Sala Superior dicho juicio, confirmó la resolución pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

En tal virtud, todo parece indicar que tratándose de actos y resoluciones aplicativos de normas generales electorales de las entidades federativas que se estimen inconstitucionales, puede operar el control difuso a cargo de todos los tribunales electorales locales, entre otros casos, cuando exista contravención directa y manifiesta a la Constitución Federal.”³⁶

³⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, texto de Cetina Menchi, David, *El control de la constitucionalidad de las leyes electorales*, libro 2, p. 959.

De las ideas expuestas por Cetina Menchi, se desprenden las siguientes premisas:

- a) Que el tipo de control constitucional que ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el concentrado;
- b) Que el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas se pronunció en una sentencia ejerciendo un control constitucional del tipo difuso;
- c) Que en contra de la sentencia dictada por el tribunal local se enderezó un juicio de revisión constitucional electoral;
- d) Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional confirmó la resolución dictada por el tribunal local, y
- e) Finalmente como conclusión Cetina Menchi sostiene que al parecer los tribunales electorales locales también pueden ejercer un control de carácter difuso de la normatividad constitucional federal.

No obstante lo anterior, de acuerdo con las opiniones de Cossío Díaz y Franco González Salas, concluyen con sustentadas argumentaciones, que los órganos electorales de las entidades federativas no cuentan con la atribución para controlar directamente la constitucionalidad de normas electorales.

Apoyan sus conclusiones argumentando que de acuerdo con la reforma a diversas disposiciones constitucionales relacionadas con la materia electoral llevadas a cabo en agosto de 1996, se creó la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció que las constituciones y leyes de los estados en esta materia garantizarían el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente sólo al principio de legalidad, y que lógicamente no cuentan con facultades para examinar la constitucionalidad de normas electorales.

Asimismo, en su estudio, establecen también que las autoridades electorales de las entidades federativas, tampoco cuentan con facultades de ejercer control difuso, sustentando sus afirmaciones en las siguientes líneas de argumentación:

“...los órganos electorales locales no cuentan con la asignación de una facultad para controlar de manera directa la constitucionalidad de las

normas electorales. Sin embargo, frente a lo anterior, cabe preguntarse si es posible que las autoridades electorales locales puedan ejercer el control difuso a que se refiere el artículo 133 constitucional.

A nuestro juicio, y aún cuando pudiera haber duda acerca de si los tribunales federales pueden ser considerados para los efectos del artículo mencionado, esta pregunta debe responderse de modo negativo por dos tipos de razones.

En primer término, porque las razones que se han aducido para sostener la existencia del control concentrado (correctas o no) son plenamente aplicables a la materia electoral, toda vez que, llevando a cabo la ‘interpretación sistemática’ de la Constitución a que se alude en los criterios, se podría decir que existen preceptos (41, fracc. IV y 105, fracc. II) que confieren facultades de control constitucional a ciertos órganos (TE y Suprema Corte) para llevar a cabo el control de constitucionalidad.

En segundo término, y desde un punto de vista puramente funcional, por los siguientes motivos:

Primero, la posibilidad de ejercicio de control debía fundarse en lo dispuesto en el artículo 133 constitucional;

Segundo, en el caso de que se ejerciera, el TE tendría facultad para revisar la adecuación de dicho criterio y, por ende, para emitir una resolución al respecto;

Tercero, en caso que la resolución del TE no sostuviera la posibilidad del control difuso, el asunto terminaría allí;

Cuarto, en caso que sostuviera esa modalidad de control, se presentaría una contradicción entre su interpretación del artículo 133 y aquella que sostuvo la Corte, asunto que debería ser resuelto por esta última, probablemente confirmando el criterio aprobado en agosto de este año (párrafo 5º, artículo 99 constitucional).

Así las cosas, si nos preguntamos por las posibilidades de control de constitucionalidad de las normas electorales por parte de las autoridades locales, tenemos que las mismas no cuentan con las facultades para ejercer ni la modalidad concentrada ni la difusa.”³⁷

Al margen de la polémica doctrinal que desató el conocer el tipo de control que ejercían los tribunales electorales, lo cierto es que —como ya se apuntó en líneas arriba— en la praxis, el Tribunal Electoral del

³⁷ Cossío Díaz, José Ramón y Franco González Salas, José Fernando, “¿Quién controla a quién?”, *op. cit.*, p. 50.

Poder Judicial de la Federación, ya se había pronunciado en una tesis de jurisprudencia dictada por la Sala Superior, de la que se desprendía que este órgano ejercía un ejemplo típico de control difuso de la constitucionalidad, dicha tesis es del siguiente tenor:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, Constitucional,

y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV, de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, Constitucional, en el sentido de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la constitución es la prevista en este artículo”, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Sala Superior. S3ELJ05/99

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98. Partido Frente Cívico. 16 de julio de 1998. Unanimidad de 4 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-091/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

La idea central contenida en la transcrita jurisprudencia consistía en establecer que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estaba facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para decidir conflictos de normas sometidas a su jurisdicción y determinar que no se aplicaran normas de leyes secundarias que se invocaran o pudieran servir para fundar los medios de impugnación por los que se combatían actos o resoluciones que corresponden a su competencia, cuando dichas normas se opusieran a las disposiciones constitucionales.

De la tesis transcrita se desprendían sus efectos, que tenían como único objeto que los actos o resoluciones impugnados en cada medio de impugnación se ajustaran a los lineamientos de la Carta Magna, pero sin hacer una declaración general o particular sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, por lo que el Tribunal Electoral únicamente se limitaría a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional respectivo.

Los fundamentos que imbuyeron la tesis de mérito se pueden apreciar en un ensayo de Castillo González quien sostuvo que:

“Si dentro de los objetos del sistema de medios jurisdiccionales de impugnación en materia electoral está el de garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, de esto se sigue que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene facultades para revocar o modificar tales actos o resoluciones cuando resulten contrarios a alguna norma constitucional.

La inconstitucionalidad de un acto o resolución se puede dar por dos posibles motivos: 1. Porque implique una violación directa a la Carta Magna, y 2. Porque se funde en normas legales inconstitucionales.

En el primer caso no se ha presentado ningún problema.

En el segundo sí, porque para declarar la inconstitucionalidad del acto o resolución se hace indispensable examinar la constitucionalidad de la norma legal aplicada, lo que a primera vista parecería encontrar impedimento en el artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, que dispone que **‘la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’**; pero si así se entendiera, conduciría al apartamiento de un principio claro de la *lex superior*, toda vez que, cuando ninguno de los pocos sujetos que están legitimados para deducir la acción de inconstitucionalidad contra una

ley, la ejerciera, si se considera que el Tribunal Electoral carece de facultades para ocuparse de los argumentos de inconstitucionalidad al conocer de los actos de aplicación, esto traería como consecuencia inevitable que gran cantidad de actos y resoluciones prevalecieran surtiendo efectos, a pesar de contravenir la Constitución, con lo que, a la vez que el Tribunal Electoral no estaría cumpliendo con su función de garante de la Carta Magna, se pasaría por alto el principio de que todos los actos y resoluciones electorales deben someterse a la ley de leyes.

La Sala Superior resolvió que la forma de dar satisfacción a ese objeto, sin contrariar el artículo 105 constitucional, es la desaplicación de preceptos de leyes secundarias en que se funde o pueda fundarse el acto o resolución impugnado, en el caso de considerarlos contraventores a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin hacer declaración general o particular, en los puntos resolutivos de su sentencia, sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones reclamados, es decir, ejercer un control difuso de las leyes a través de casos concretos.

Esa cuestión quedó dilucidada con motivo de un asunto en el cual se planteó un conflicto de normas, pues se alegó que una norma consignada en una ley electoral estatal se encontraba en oposición con una disposición de la Constitución General.

El Tribunal Electoral procedió a dilucidar si mediante la resolución de un medio de impugnación podía determinarse legalmente la inaplicabilidad de preceptos de las leyes secundarias en los que se fundara o pudiera fundarse el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a la Constitución Federal, y en caso afirmativo, dilucidar cuál era el alcance y los efectos de ese pronunciamiento.

Para resolver lo anterior, se acudió a los métodos de interpretación sistemático y funcional, respecto de los diferentes artículos constitucionales que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, de la que arribó a la conclusión de que la Carta Magna exige el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todas las leyes, todos los actos y todas las resoluciones electorales, para lo cual se distribuye la competencia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, la primera, a través de la acción de inconstitucionalidad, que tiene por objeto el control directo de la constitucionalidad de las leyes, entre ellas las electorales, y el segundo se da, podemos decir, como control indirecto o mediato, a través de diversos medios de impugnación, median-

te el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, federales y locales, dado que el control real y efectivo de todos los actos y resoluciones sólo es factible, sin contravenir el artículo 105 constitucional, a través del control difuso, mediante la desaplicación indicada.

Se consideró que no obsta lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, al establecer que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, porque la interpretación sistemática establece que lo que se prohíbe es otra vía de acción directa contra las leyes, mas no su control difuso, y que la interpretación en otro sentido, rompería con el principio de un sistema integral de la jurisdicción electoral, para convertirlo en un sistema parcial, en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por los medios de impugnación, fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control de constitucionalidad, y sólo se podrían controlar los casos de aplicación directa de la Constitución, que sería el menor número, quedando así al margen la supremacía constitucional.

Se adujo también que la anterior solución se robustece, porque dentro del ámbito de atribuciones del Tribunal Electoral, se encuentra la de sustentar tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución, diversas a las de la Suprema Corte, y como consecuencia dar lugar así a la denuncia de contradicción de tesis, dado que tal hipótesis sólo se puede actualizar, en la realidad y no en laboratorio, con la solución apuntada.”³⁸

6. Los puntos de contacto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral

A mi juicio es en los puntos de contacto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral (la decisión de las contradicciones de tesis), lo que produjo un pronunciamiento que terminó por resolver la diferencia de opiniones entre los órganos de control constitucional electoral.

³⁸ Castillo González, Leonel, “Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales”, conferencia dictada en el *Seminario internacional sobre sistemas de justicia electoral*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

Estos puntos de contacto se desprenden del texto de las siguientes disposiciones legales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 99.

(...)

Párrafo quinto

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.”

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

“Artículo 10.

La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

(...)

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

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 criterios 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.

Es a partir de la interpretación de estos preceptos legales en los que se ha fundado una parte de la tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sostuvo que se encontraba facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para decidir conflictos de normas sometidas a su jurisdicción cuando estas normas se opusieran a las disposiciones constitucionales.

En efecto, la Sala Superior, al dictar la tesis de jurisprudencia que se identifica con el número y siglas J.05/99, entre otros argumentos, sostuvo que:

Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado.”³⁹

³⁹ La tesis de mérito es visible en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000*, tomo VIII, Materia Electoral, Jurisprudencia y Tesis relevantes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 55-58.

Sobre la base de esta tesis el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entendió su papel como órgano especializado de control constitucional, y planteó una denuncia de contradicción de tesis ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se identificó con el número 2/2000-PL, en la que esgrimió que en el resolutive segundo de la sentencia dictada por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral radicado en el expediente SUP-JRC-209/99, se habían sostenido consideraciones distintas a las que había sustentado la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, con respecto a la interpretación del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A la denuncia planteada recayó una resolución de la Suprema Corte en la que se dictaron importantes pronunciamientos de los que se dará cuenta más adelante.

Mientras la contradicción planteada se encontraba *sub judice*, no pasa desapercibido para el sustentante, que un sector de la doctrina ya albergaba algunas dudas sobre el alcance de la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior identificada con el número J.05/99, porque como lo vislumbraba Orozco Henríquez:

“...pareciera que la propia SCJN ya ha reconocido la jurisdicción y competencia del TEPJF para conocer y resolver los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a través de los cuales se plantee la presunta violación directa de un precepto constitucional por algún acto concreto de aplicación de una autoridad electoral (en el entendido de que, en caso de estimarse fundado un específico medio de impugnación, dará lugar a que se revocara o modificara el acto inconstitucional respectivo).

Una cuestión distinta serían aquellos casos en que el acto o resolución impugnada se funde en una ley o norma general que se estime presuntamente inconstitucional, toda vez que si bien la Sala Superior ha considerado jurisprudencialmente, a través de la tesis J. 05/99, que el TEPJF está facultado para determinar la inaplicabilidad de leyes o normas generales secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales está pendiente de resolverse por parte del Pleno de la SCJN una denuncia de contradicción de tesis, con el objeto de esclarecer si aquella se opone a la tesis de jurisprudencia 74/1999 de la propia Suprema Corte, por la cual se sostiene que el artículo 133 de la Constitución federal no autoriza un control difuso de la constitucionalidad de normas generales, toda vez que,

según lo establecido por la SCJN, dicho precepto 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 artículo debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Constitución federal para ese efecto.

Al respecto, es importante mencionar que, salvo lo que con mayor autoridad decida nuestra SCJN, en ejercicio de sus exclusivas atribuciones, en opinión de la Sala Superior del TEPJF, no sólo no existe contradicción entre las referidas tesis de jurisprudencia (esto es, entre la del Pleno de la Suprema Corte y la de la citada Sala Superior) sino que, incluso, en la resolución recaída en el juicio de revisión constitucional electoral 040/2000 y acumulado, ha reconocido expresamente la obligatoriedad de la multicitada tesis de jurisprudencia P./J. 74/99 de la Suprema Corte, en los términos de lo dispuesto en los artículos 94, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 192 de la Ley de Amparo, en el sentido de que los tribunales electorales locales carecen de facultades para decretar la inaplicación de alguna disposición legal de la correspondiente entidad federativa.⁴⁰

7. La postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

No obstante el posicionamiento del Tribunal Electoral como un órgano de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó su postura al resolver sobre la contradicción denunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el expediente 2/2000-PL, y en una exhaustiva resolución, determinó en lo que para efectos del presente trabajo es importante, que:

- a) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes;

⁴⁰ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Consideraciones sobre la justicia constitucional electoral en México", texto consultable en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, tomo I, pp. 362-363.

- b) No podía existir válidamente una contradicción de tesis, 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;
- c) La única vía para impugnar las leyes electorales era a través de la acción de inconstitucionalidad;
- d) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación infringía el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se pronunciaba respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral; y
- e) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación infringía el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, si se apartaba de un criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la interpretación de un precepto constitucional.

Los principales puntos resolutivos generaron sendas tesis jurisprudenciales, que son del tenor literal siguiente:

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 23/2002. (PLENO)

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 de Sistema de Medios de Impugnación en Material 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 norma electoral 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.

Contradicción de tesis 2/2000.- 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.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 24/2002. (PLENO)

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 implementado 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 2/200.- 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.- Ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 25/2002. (PLENO)

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 federales 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 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 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 2/2002.- 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.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 26/2002 (PLENO)

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 lo 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 llegaron a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000.- 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.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

8. Propuesta de reforma constitucional y legal en materia electoral a manera de conclusiones

Con el dictado de la resolución comentada se puso fin a la discusión doctrinal suscitada, y a la divergencia de criterios que sustentaban los órganos de esta clase de jurisdicción constitucional; sin embargo, y para los propósitos de este trabajo, se puede apreciar en el fallo de la de contradicción de mérito, que el Pleno de la Suprema Corte reconoció que en los términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podía solicitar opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando aquella conociera de una acción de inconstitucionalidad enderezada en contra de una ley electoral, aunque también reconoció que ésta era una facultad potestativa del Ministro Instructor, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

“De igual manera, se corrobora que la intención del legislador fue que el Tribunal Electoral únicamente conociera sobre la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones en materia electoral, ya que en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, estableció, en su artículo 10, lo siguiente:

ARTÍCULO 10 ...

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;...

En la disposición transcrita se reitera que el órgano jurisdiccional electoral no podrá conocer de la no conformidad a la Constitución, de leyes federales o locales, a través de los medios de impugnación interpuestos ante él, lo que es coherente con el sistema constitucional respectivo conforme al cual es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolver sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes.

Derivado incluso de este sistema constitucional, en términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, es facultad potestativa del ministro instructor solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral, opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de una Ley Electoral, con lo que se confirma que la facultad de conocer de ese aspecto, corresponde en exclusiva a este Alto Tribunal.”

En efecto, de la argumentación sostenida en el considerando cuarto de la resolución dictada por la Suprema Corte en el expediente Contradicción de Tesis 2/2000-PL, se advierte que la función jurisdiccional que ejerce el Tribunal Electoral forma parte de un “sistema constitucional”, lo que evidencia de alguna manera que este órgano es una parte preponderante del sistema, tan es así que eventualmente se puede recabar de él una opinión, pero esta opinión, a mi juicio, no estriba en que se dude de la capacidad del Máximo Tribunal de la Nación para resolver sobre estas cuestiones —lo cual está fuera de dudas—, sino en los motivos que influyeron en el legislador al exponer la reforma electoral de 1996, cuando sostuvo que con el:

“...objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada. Se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

Como se puede apreciar en los motivos del Poder Revisor, el examen de constitucionalidad de leyes electorales, pretendía dos objetivos:

- a) Apartar a la Suprema Corte de los conflictos político-electorales, y
- b) Aprovechar la existencia de un tribunal especializado en la materia electoral que había probado ser una solución para esta clase de conflictos.

En mi opinión, este ánimo legislativo se completaría con la participación del Tribunal Electoral en todas las fases de la justicia electoral, basados, precisamente, en la probada experiencia que ha acrisolado el Tribunal Electoral desde 1987 a la fecha, y los resultados que para la justicia electoral ha representado la especialización de la jurisdicción en esta materia. Por estas razones creo que no sería descabellado proponer que el Tribunal Electoral conozca de las acciones de inconstitucionalidad en primera instancia, pero sin dejar de reconocer el carácter de la Suprema Corte como órgano límite en el orden jurídico nacional, ya que ésta conocería de las mismas pero sólo en revisión, al igual que lo hace en el amparo contra leyes.

Para cristalizarse la propuesta, bastaría una reforma constitucional a los artículos 99 y 105, una redistribución de competencias en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y adicionar en la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el trámite, substanciación y resolución de las acciones de inconstitucionalidad en primera instancia.

Una propuesta en detalle de lo que deben recoger las disposiciones legales rebasaría los límites de espacio que se impusieron a los ponentes para estos trabajos, razón por la cual sólo se señalan los principales ordenamientos que ameritarían las reformas, derogaciones y adiciones. La respuesta la tienen los principales actores políticos del país.

II. BIBLIOGRAFÍA

Obras

- Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*. Editorial Themis, S.A. de C.V. México, 1998.
- Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M., compiladores, *La defensa de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, S.A. de C.V., México, 1997.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. 2ª edición.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *A cien años de la muerte de Vallarta*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1994.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Melgar Adalid, Mario, *La justicia electoral*, Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997.

Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1997, 5ª edición.

Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1998, 2ª edición.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1978*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, 8ª edición.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Vázquez del Mercado, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley, estudio de derecho comparado*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

Conferencias

Castillo González, Leonel, *Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales*.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo, *El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México*.

Conferencias dictadas en el *Seminario internacional sobre sistemas de justicia electoral*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

Revistas

Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1998, núm. 10.

Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento, año 1998, núm. 2.

Revista del Senado de la República, México, enero-marzo 1999, volumen 5, núm. 14.

Revista Mexicana de Derecho Público, núm. 2, octubre 2001, Instituto Tecnológico de México.

Revista Voz y Voto, Política y Elecciones, México, núm. 82, diciembre de 1999.

Enciclopedias

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1992, tomo VI del Apéndice.

Jurisprudencia

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000*, tomo VIII, Materia Electoral, Jurisprudencia y Tesis relevantes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

REFLEXIÓN SOBRE LOS ALCANCES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LA AUTODEFENSA DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

*Nelly Sofía GÓMEZ HAAZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Control de la constitucionalidad: A) Concepto; B) Clases; C) Medios de control; D) Legitimación; III. Alcances de la autonomía e independencia de los órganos autónomos electorales de carácter administrativo; IV. La división de facultades en el sistema jurídico mexicano: A) Concepto; B) Propósitos; V. La autodefensa de los órganos del Estado en México; VI. Consideraciones finales; VII. Conclusiones; VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La justicia constitucional, garante de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la materia electoral, ha sido paulatinamente abierta al control por órgano judicial.

Sin embargo, existen todavía limitaciones a esa posibilidad de control constitucional al aspecto electoral. Uno de ellos, que precisamente es el objeto del presente documento, consiste en la falta de medios amplios para garantizar que las facultades concedidas en el ámbito constitucional, ya sea federal y/o estatal, a favor de los órganos administrativos autónomos encargados de la organización,

* Exconsejera electoral propietaria del Instituto Electoral del Estado de México.

desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, sean trastocadas o limitadas por otros órganos del estado.

Con el establecimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se garantiza hasta cierto punto el respeto a la división de facultades en los órganos del Estado y la Supremacía Constitucional; aunque, se aclara, que las primeras no proceden en materia electoral. Aunado a la revisión constitucional y al juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.

Sin embargo, la legitimación para promover los medios de control constitucional es restringida, por lo que es menester reflexionar hasta qué punto la justicia constitucional electoral, es realmente eficaz.

En tal sentido, se inicia este estudio con breves referencias sobre el control constitucional, en donde se describe el concepto de constitución y de control constitucional, las clases y medios de control constitucional. Además, se puntualiza la legitimación en cada uno de ellos.

Después, se precisan las características de la autonomía e independencia de los Órganos Autónomos Electorales de carácter administrativo, para con ello, establecer la viabilidad de que cuenten con legitimación en los medios de control constitucional.

Parte importante es señalar la división de facultades existentes en nuestro sistema legal, pues la división tripartita atribuida a Montesquieu, ha sido aplicado de manera muy flexible y con excepciones en nuestro sistema legal.

En el siguiente apartado, se obtienen algunos ejemplos de otros órganos del Estado que cuentan con medios de autodefensa. Lo anterior, para señalar que resulta viable una legitimación a favor de los órganos autónomos electorales.

Finalmente, se exponen las reflexiones finales y conclusiones respectivas.

II. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

A) Concepto

La Constitución ha sido definida de muchas maneras y atendiendo a diversos criterios. Desde el punto de vista formal, se ha dicho que representa el conjunto de manifestaciones objetivas de

la Norma Jurídica Fundamental (documento solemne); y desde la perspectiva material, se entiende como el deber ser organizativo de la comunidad política, la delimitación de facultades, órganos y competencias que ejercen los órganos del poder público con apego siempre a una norma jurídica suprema.

El concepto jurídico formal de la Constitución, la precisa como un complejo de normas públicas, jurídico-políticas, de organización superior; así como una norma suprema que es producto de una actividad legislativa consciente y que bajo reglas de previsión regulan la acción y decisión estatal, reconociendo como fuente a la voluntad popular.¹

De manera clásica, se han señalado dos partes de la Constitución: la parte dogmática y la parte orgánica, las cuales, se dice, tienen su antecedente en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa.

En tal sentido, el control constitucional consiste en los medios o instancias previstas por la propia Constitución para salvaguardar su contenido dogmático y orgánico, es decir, hacer prevalecer la Constitución sobre cualquier otra norma o acto (supremacía constitucional).

B) Clases

De acuerdo al órgano que ejerce el control constitucional, se distingue entre el órgano político y el órgano judicial.

En el primero, como su nombre lo indica, el control constitucional radica en un órgano de naturaleza política. Por ejemplo, en México dicho órgano político estuvo integrado por el llamado “Supremo Poder Conservador”, regulado por la segunda de las denominadas siete leyes constitucionales, que tuvieron vigencia en la época centralista del país en el siglo XIX.

Las características de este control constitucional son: La facultad está a cargo, ya sea un poder distinto a la división tripartita de facultades, o en el legislativo o ejecutivo; la solicitud de declarar

¹ Cfr. Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El derecho de la política*, 3ª edición, México, Porrúa, 2000, pp. 22, 37-39.

inconstitucionalidad de una ley es limitada, pues corresponde a un órgano estatal o ciertos funcionarios públicos, quedando fuera los particulares; la falta de un juicio o procedimiento de carácter contencioso entre el órgano emisor de la norma tildada de inconstitucional y la parte solicitante; y los efectos tienen efectos *erga omnes*.

La segunda clase de control constitucional, por exclusión, consiste en que reside dicha atribución constitucional en el Poder Judicial o en otro órgano que puede ser denominado Tribunal de Constitucionalidad, Tribunal de Garantías, Tribunal Constitucional, etcétera.

Ahora bien, este mecanismo de control constitucional presenta a su vez dos variantes:

Por un lado, se encuentra el sistema norteamericano de revisión judicial de lo constitucional de las leyes (control difuso), el cual implica la obligación de todo juzgador (federal o local) de preferir las normas constitucionales a otra ley secundaria cuando exista contraposición entre ambas.

Por otro, el sistema austriaco o control concentrado que implica que la facultad de control constitucional reside en un solo órgano judicial; en el caso de México, en el Poder Judicial de la Federación, y dentro de éste, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución Federal en su artículo 133 dice, en lo conducente, 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*. De ello pareciera, que el sistema que rige es el difuso; sin embargo, el Poder Judicial de la Federación ha establecido que es el concentrado, según se aprecia en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia P./J. 74/99, la que entre otros aspectos indica que en un inicio dicho Tribunal se pronunció literalmente sobre el artículo 133 de la Constitución, pero que después tomó otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. Agrega que esa 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 jurisdiccio-

nales, 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.

En tal sentido, el control judicial de la Constitución Federal, es una atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, incluso así se ha pronunciado ese Poder en la jurisprudencia P./J. 73/99, que en su texto refiere:

“La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.”

No obstante, debe decirse que en materia electoral existen dos casos en los cuales se ha aplicado el control difuso de la constitucionalidad. Uno relativo a la revocación del Acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas por la Sala “A” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, al considerar que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado en cita, fundamento toral del mencionado acuerdo, contravenía de manera directa y manifiesta el principio de no reelección establecido en los artículos 115, fracción I, de la Carta Magna, y 60 fracción de la Constitución estatal. Ello, porque permitía que los regidores propietarios que llenaran los requisitos de elegibilidad previstos en la normatividad, podían ser postulados para el cargo de presidente municipal y síndico, y de manera inversa. Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federa-

ción al conocer de la revisión constitucional número 33/98, confirmó la resolución combatida.

El otro caso, la Sala Superior en comento, declaró que la exigencia del escrito de protesta como requisito de procedibilidad contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vulnera el artículo 17 de la Constitución Federal. Circunstancia que generó la tesis que en lo relativo indica:

“...A su vez, con base en lo establecido por los artículos 41, base cuarta, y 116, fracción IV, inciso d), en relación con el artículo 17 constitucional, que proscribe la autotutela en materia de justicia y, en contrapartida, impone la expeditéz en la actividad de los órganos jurisdiccionales responsables de impartirla, de manera que entre éstos y los gobernados no exista obstáculo alguno para que aquéllos estén prontos a obrar, desempeñando la función jurisdiccional, con la consecuencia de resolver en forma definitiva y firme, así como de manera pronta, completa e imparcial las controversias que se sometan a su consideración, debe considerarse que el escrito de protesta como requisito de procedibilidad de los medios impugnativos en materia electoral, constituye una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia impartida por los Tribunales Electorales del Estado Mexicano, por constituir, de manera evidente, un obstáculo a la tutela judicial y por no responder a la naturaleza que identifica los procesos jurisdiccionales electorales ni a las finalidades que los inspiran, cuyo objeto es el de que mediante decisión jurisdiccional se controle la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones propios de la materia, razones por las cuales, al citado escrito de protesta, al atentar contra lo dispuesto por el artículo 17 de la Carta Magna, no debe atribuírsele el requisito de procedibilidad de los medios de impugnación de que se trata.”

Por otro lado, en México, tradicionalmente se ha identificado el ejercicio de control constitucional con el denominado *juicio de amparo*, establecido en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna. De ahí que las características del control de constitucionalidad sean las referentes a dicha figura jurídica. Sin embargo, existe una causal de improcedencia para conocer sobre la constitucionalidad de leyes y actos de materia electoral.

Por tanto, el control de la constitucionalidad de actos y leyes electorales se actualiza con la revisión constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, como a continuación se menciona.

C) Medios de control

En un amplio sentido, si la defensa de la Constitución comprende a las figuras jurídicas sustantivas y adjetivas establecidas en su propio texto para lograr la conservación de sus ordenamientos como para prevenir su vulneración y reintegrar su inaplicación o indebida aplicación, pueden agruparse en este apartado, lo que algunos estudiosos denominan como *Derecho Procesal Constitucional*, a los siguientes:

- I. El juicio político contenido en el artículo 110.
- II. Las controversias descritas en el artículo 105, fracción I.
- III. La acción de inconstitucionalidad señalada en el artículo 105, fracción II.
- IV. El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación descrito en el artículo 97, párrafos segundo y tercero.
- V. El juicio de amparo regulado en los artículos 103 y 107.
- VI. El juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano precisado en el numeral 99, fracción V.
- VII. El juicio de revisión constitucional electoral contenido en el artículo 99, fracción IV.
- VIII. Las Comisiones de Derechos Humanos mencionadas en el artículo 102, apartado B.

Ahora bien, los medios de control constitucional encomendados al Poder Judicial de la Federación son los precisados con los números II, III, V, VI y VII. El marcado con el apartado IV, si bien corresponde a la Suprema Corte la naturaleza de la investigación, no es materialmente una función jurisdiccional, por lo cual, no se incluye en dicha enumeración. Y en materia electoral, sólo corresponden a los marcados con las fracciones III, VI y VII.

D) Legitimación

La legitimación es entendida como una situación del sujeto del derecho, en relación con determinado supuesto normativo, cuya realización le autoriza a adoptar cierta conducta. Esto es, consiste en la facultad o autorización legal para que determinado sujeto haga algo u omita su realización.

Se distinguen dos clases de legitimación, la *ad causam* y la *ad procesum*. La primera consiste en el derecho que una persona puede exigir derivado del marco jurídico existente (Derecho Sustantivo). En cambio, la segunda está relacionada con un proceso o procedimiento, y es la facultad de actuar como actor, demandado, tercero o representante de alguno (Derecho Adjetivo).

Es considerado que la legitimación en la causa tiene que ver con el derecho positivo que autoriza a una persona a conducirse de cierta manera, y la legitimación en el proceso, sólo se refiere a derechos y obligaciones derivados de un proceso o procedimiento.

En materia electoral, en la legitimación *ad procesum* se advierten tres tipos, que son: la legítima, la estatutaria y la convencional. Además, se prohíbe la representación de los ciudadanos y candidatos, por tanto, éstos deben comparecer personalmente.

Por otra parte, los medios de control de constitucionalidad enunciados en párrafos precedentes, dejan fuera a los órganos electorales autónomos. Es decir, no están en aptitud de defender sus actos ni las facultades constitucionales que les han sido conferidas por los Poderes Constituyentes Federal y el Local respectivamente.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo a la fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo pueden promoverla:

- 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;
- 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, y

- 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.

En el juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, sólo están legitimados, en términos del numeral 99, fracción VI, de la Carta Magna y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, los ciudadanos, cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

Y en el juicio de revisión constitucional, de conformidad con la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Federal, corresponde a los partidos políticos, y en contra de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Si bien, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido apertura en cuanto a la legitimación de las controversias constitucionales, al señalar por criterio jurisprudencial que los municipios están legitimados para promoverla contra otro municipio del mismo

Estado, a pesar de no encontrarse ese supuesto en la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna. En otros supuestos, ha señalado que otros órganos carecen de legitimación para promoverlas.

En tal sentido, si bien a las minorías parlamentarias (33% de los integrantes de las Asambleas legislativas), al procurador general de la República y a los partidos políticos con registro nacional o estatal, cuentan con legitimación para promover la *Acción de inconstitucionalidad*, y los últimos además para el *juicio de revisión constitucional electoral*, cada uno de ellos responde a intereses distintos que obliga a reconsiderar, si existe una garantía real del control de constitucionalidad.

En cuanto al *juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano*, como se apuntó en párrafos precedentes, el marco de procedencia es limitado a la protección de sus derechos a votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. De manera que la defensa de la constitucionalidad no cubre la defensa de los actos y facultades constitucionales de los órganos electorales autónomos.

Las minorías parlamentarias que deben ser el 33% de los integrantes de los órganos legislativos y los partidos políticos estatales o nacionales, responden a intereses netamente políticos. Por lo que, en el caso de ser beneficiados con la expedición de una ley, la cual restringe las facultades del Órgano Electoral autónomo, resulta difícil imaginar que alguno de los legitimados en cita, promueva la acción de inconstitucionalidad. E igual circunstancia acontece con la revisión constitucional.

En efecto, si bien el artículo 41 de la Carta Magna considera a los partidos políticos como entidades de interés público, no debe olvidarse que son la única vía para acceder a los puestos de elección popular. Por tanto, su naturaleza es eminentemente política. Al respecto, la Corte Suprema de Argentina² respecto de los partidos políticos, ha dicho que ellos condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales.

² Cfr. *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1145.

mentales. Agrega que de los partidos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país.

Si bien, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que a los partidos políticos les corresponde un interés general para impugnar los actos electorales aunque no les causen las mismas un perjuicio personal y directo. Lo cual puede leerse en la Jurisprudencia J.15/2000, que entre otros aspectos refiere:

“...los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, **de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales**, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental... es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. **Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos**, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y

por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, **pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas**, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para 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, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia...”.

Sin embargo, ese interés no garantiza una certidumbre cierta para el control de la constitucionalidad, porque cuando resulten beneficiados no harán valer el medio de impugnación respectivo. Y no debe olvidarse que en la política existe el consenso.

Por cuanto hace al Procurador General de la República, se estima que por su naturaleza propia, resulta extremadamente difícil que haga valer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Sin embargo, como se indicará más adelante, sí tiene la legitimación para autodefensa de sus actos y facultades constitucionales, en otro sistema de control constitucional.

De lo anterior, se advierte la inexistencia de un acceso real a la Justicia Constitucional Federal a favor de los órganos autónomos electorales administrativos.

III. ALCANCES DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Es indiscutible que la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de los Órganos Electorales, son presupuestos necesarios en la organización, buen desarrollo y credibilidad de las elecciones. La independencia de las decisiones del Órgano electoral respectivo, implica que los Consejeros Electorales emitan su voto en un contexto de libertad de expresión y convicción.

La “autonomía en el funcionamiento” es una característica trascendental para la naturaleza jurídica de los órganos electorales, puesto que la credibilidad en los resultados implica, la *ratio legis*, de la evolución de las instituciones electorales mexicanas en los últimos años.

La autonomía del órgano electoral va a depender de diferentes aspectos, entre los que destacan la forma de integración o designación de los consejeros electorales, como se observa en la sentencia *emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán*, que aparece publicada el 9 de abril de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se asevera en lo conducente —página 77— lo siguiente:

“...Ahora bien, es importante destacar que no sólo la modificación a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad deben considerarse como fundamentales, como lo afirman las demandas, sino también las modificaciones a las instituciones u órganos encargados de organizar, preparar y vigilar el proceso electoral respectivo, como en el caso lo es el Consejo Estatal Electoral del Estado de Yucatán, pues de la forma en que se integre o se designe a sus miembros dependerá la autonomía en su funcionamiento y la independencia en sus decisiones,

así como el cumplimiento de los citados principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia...”

Por imperativo constitucional, la ley debe prever diversos mecanismos tendientes a propiciar la autonomía y libertad de decisión de los órganos encargados de organizar las elecciones. Por lo que deberán quedar contemplados los siguientes aspectos:

1. Integración del órgano de dirección

En el Estado de México se prescindió de la participación de los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, con lo cual se consolidó la idea de “ciudadanización del Instituto Electoral del Estado”.

Sin duda uno de los avances político-democráticos más importantes, lo constituye el dejar a cargo de los ciudadanos, la organización de las elecciones. Aportando una verdadera autonomía al interior del Consejo General, como órgano máximo de decisión. Puesto que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo carecen de representación en el Instituto Electoral, y sólo los partidos políticos son los que integran dicho Consejo con derecho a voz y no a voto.

2. Designación

También apoya la idea de autonomía, los procedimientos de designación de los consejeros electorales y del consejero presidente. El legislador estimó oportuno la existencia de una mayoría calificada dos terceras partes de la Cámara de Diputados para su designación. Ello implica, por una parte, la necesaria existencia de un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, a fin de tomar la determinación correspondiente; y por la otra, una mayor ascendencia de los elegidos sobre los diversos actores electorales.

3. Inamovilidad

Asimismo, para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General, se estableció el principio de inamovilidad en su cargo por dos procesos electorales. Ya

que se supone que la certeza y seguridad en la permanencia en el cargo tiende a generar un cumplimiento imparcial e independiente de las obligaciones asumidas y tiende a disipar las eventuales presiones externas.

Además, dichos funcionarios durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas por el artículo 136 del Código Electoral del Estado de México.

4. Inmunidad

Otro mecanismo contenido en algunas legislaciones electorales, es la protección constitucional, consistente en la necesaria autorización por resolución del Congreso para que se pueda proceder penalmente en contra de los integrantes de los órganos electorales.

5. Remuneración

Al igual que a otros funcionarios, la Constitución concede al consejero presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto, una remuneración a sus labores suficiente para garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo.

6. Idoneidad primaria de sus servicios

El artículo 91 del Código Electoral del Estado de México, prevé un régimen de incompatibilidades para el consejero presidente y los consejeros electorales. Durante el tiempo en que dure su encargo, no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar cargo, empleo o comisión de la Federación, del Estado, de los Municipios, de los partidos políticos o agrupaciones políticas con excepción de la práctica libre de su profesión, de la docencia, ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función.

Lo anterior, además de darle prioridad a las funciones que desarrollan en el Instituto, evita posibles conflictos de interés.

7. Inmediatez constitucional

Es la propia Carta Magna que otorga las bases, y la Constitución del Estado la que lo establece y configura.

8. Esencialidad

El Estado mexicano lo ha concebido como un órgano necesario para el desarrollo de la vida democrática.

9. Paridad de rango

También conocida como paridad jurídica, que implica, como ya se señaló, una relación de coordinación con los otros órganos del Estado, los que a su vez son supremos e independientes por lo que a sus funciones constitucionales se refiere.

10. Transparencia

Los actos y decisiones de los órganos autónomos, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera podrá tener acceso a la información incluyendo, obviamente, el resto de los órganos del Estado.

11. Duración en el encargo

Al lado de la garantía de *remoción*, se encuentra la relativa a la duración del encargo, que es de suma importancia para señalar la existencia de una *real* autonomía en los órganos electorales.

IV. LA DIVISIÓN DE FACULTADES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

A) Concepto

Aristóteles, en su obra *La política*, distingue tres categorías de poderes en el Estado, que son: la función deliberativa, confiada al

pueblo, consistente en el voto de las leyes y de los tratados, además del control de los magistrados; a su vez “las magistraturas”, entendidas como el ejercicio de la autoridad, “Poder Ejecutivo”, eran habitualmente otorgadas por elección; y finalmente, en lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales la solución de los conflictos.

Si bien ha sido adjudicada la idea de la división tripartita del poder a Montesquieu, siguiendo al tratadista André Hauriou, Aristóteles es al que debería otorgársele dicho crédito, al haber diferenciado tres categorías de funciones públicas, que corresponden a las señaladas por Montesquieu. Además, rescatando lo señalado por Elisur Arteaga Nava,³ quien descubrió la división del poder para el mundo moderno no fue Locke ni Montesquieu sino Nicolás Maquiavelo en su obra *De principatibus*, al referir una separación de poder con fines pragmáticos, al referir:

“Entre los reinos bien ordenados y gobernados en nuestros tiempos está el de Francia; en él se encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que las contuviese, y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor, y queriendo asegurárselo, no quiso que esto quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo favorecer a los grandes, y por ello instituyó un tercer juez, que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable; que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, y las gracias a sí mismos.”

Una de las instituciones político-jurídicas más importantes es, sin duda, la relativa a la división de poderes. Ha existido conflicto doctrinal respecto a la división de poder; algunos autores, como Hobbes, afirman que no es posible dividir el poder mientras que otros, con menos contenido absoluto del concepto poder, señalan

³ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Editorial Oxford, México, 2000, p. 28.

que sí es posible dividir el poder para que éste sea el mismo freno. Se estima superada la idea de la división del poder, al entender que lo realmente existente es una división del trabajo (funciones públicas), por lo que algunos tratadistas utilizan la frase *separación de las funciones* a la de *separación de poderes*.⁴

Uno de los principios fundamentales en torno a los cuales se estructuran las democracias representativas, es el principio de “la separación de poderes” que, como ha señalado Felipe Tena Ramírez en su libro *Derecho Constitucional*, no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino que, por el contrario, es una institución política proyectada en la historia, es decir, es un principio que se ha venido delineando y perfeccionando a través del tiempo.

B) Propósitos

De acuerdo a lo establecido en líneas precedentes, se puede colegir que la separación de poderes persigue entre otros propósitos, los siguientes:

- Que el poder frene al poder, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos;

- Que el ejercicio del poder esté supeditado a las facultades que en cada caso señalan las leyes; que el poder limite al poder en beneficio del pueblo y que al impedirse el monopolio del poder se promueve y defiende una atmósfera favorable a la libertad.

- Arrington, Lock y Montesquieu, consideraban que a través de la separación de los poderes, además de lograrse un provechoso equilibrio entre los diversos órganos del Estado, se limita al poder en beneficio del pueblo y se propicia una atmósfera favorable a la libertad.

- Tiene como finalidad hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres.

En tal sentido, los órganos autónomos por este carácter, deben de considerarse por especialización como legitimados para defender sus actos y facultades constitucionales.

⁴ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 32.

Más aún, que a diferencia de otros órganos del Estado, su integración fue ciudadanizada, es decir, los intereses de dichos órganos son distintos a los de índole política.

V. LA AUTODEFENSA DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO EN MÉXICO

La circunstancia propuesta en el presente documento, no es del todo desconocida para nuestro sistema legal. Existen, para algunas instituciones públicas, la aptitud legal de concurrir ante el Órgano jurisdiccional para defender algún acto o facultad propia.

El primer caso es el contenido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, que en su primer párrafo dice:

Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días...

Las Autoridades Fiscales Federales cuentan con un medio de impugnación del cual conoce el Poder Judicial de la Federación a través del Tribunal Colegiado de Circuito competente por razón de territorio.

Las características que interesan para este trabajo, son:

- El medio de impugnación procede en contra de una resolución de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Tiene legitimación la autoridad que haya sido demandada en el juicio de nulidad.
- No existe relación de jerarquía entre la autoridad emisora del acto sujeto a revisión (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y la autoridad que resuelve la revisión (Tribunal Colegiado de Circuito).
- Tiene equiparación al juicio de amparo directo, puesto que en el supuesto de haberse interpuesto juicio de garantías y recurso de revisión, la resolución deberá hacerse por el mismo tribunal colegiado y en la misma sesión.

- La autoridad fiscal, no obstante de haber sido vencida en el juicio de nulidad, tiene la aptitud propia defender sus actos (nulificados) mediante la revisión fiscal.

El otro supuesto está relacionado con las Autoridades Fiscales del Distrito Federal, quienes de igual manera, pueden ocurrir, después de haber sido vencidas en el juicio de nulidad sustanciado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de México, a los Tribunales Colegiados de Circuito en el Distrito Federal, mediante el recurso de revisión.

Lo anterior de acuerdo al numeral 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en la parte que interesa dice:

“Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva...”

El tercer caso está vinculado con el juicio de amparo, en donde, la posibilidad de que el Ministerio Público de la Federación interponga recurso de revisión, está limitada a los supuestos que señala el artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo. Sin embargo, esas facultades fueron ampliadas en los casos siguientes. Cuando la resolución de primera instancia en el amparo, en asuntos derivados de bajas de policías judiciales y cuando la materia de la ley impugnada afecte sus atribuciones. Lo que se advierte de los textos de las jurisprudencias 112/99 y 4/1991 emitidas por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respectivamente, y que a continuación se transcribe su texto:

“El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el Ministerio Público Federal, como parte en el juicio de garantías, no puede hacer valer los recursos de revisión en todos los casos que intervenga, sino sólo cuando se afecte un interés específico propio de su representación social. Pues bien, el artículo 21 constitucional, párrafo primero, establece, en síntesis, que el Ministerio Público debe auxiliarse de la Policía Judicial en las investigaciones y persecución de los delitos, y que esta policía estará bajo su mando y autoridad; consecuentemente, si se dicta una sentencia por un Juez de Distrito en la que se analiza lo relativo a la baja de un agente de

estas corporaciones, el Ministerio Público adscrito tiene interés específico para hacer valer el recurso de revisión, pues es obvio que las decisiones que afecten a esta corporación policial y a sus integrantes, son de la incumbencia de la parte ministerial en el juicio de garantías.”

“El artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo, reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establece que el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicho ordenamiento; por tanto, el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun en amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación para interponerlo *ad libitum* ni en todos los casos, sino únicamente cuando la Constitución o las leyes le encomiendan la defensa de un interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando los artículos 2o., 3o., fracción I y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden constitucional, ésta debe interpretarse sin demérito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes sólo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponde...”

El cuarto supuesto es el relativo al procurador general de la República, quien como ya se dijo, la naturaleza de esa institución, la desvincula o aleja en demasía de las cuestiones electorales.

El quinto caso es la procedencia del juicio de amparo a favor de la autoridad cuando el acto o la ley afecten su patrimonio, de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Amparo.

En tal sentido, se advierte la posibilidad de que órganos del estado puedan defender sus actos en contra de las autoridades jurisdiccionales que revisan los mismos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Es importante plantearse la siguiente interrogante: ¿La justicia sigue siéndolo, aun y cuando no todos (falta de legitimación) puedan acceder a ella?

Las cuestiones electorales son de orden público y de interés general, por lo que la justicia constitucional federal debe ser más abierta.

Si se limita a decir que existe un sistema que garantiza la constitucionalidad, por el hecho de existir un Poder Judicial que esté capacitado para conocer y resolver sobre dichos aspectos, se considera que sólo es falacia. Porque si los legitimados son unos pocos, y no se encuentran todos aquellos que resultarían afectados o restringidos en sus facultades, la garantía de constitucionalidad es sólo relativa.

En efecto, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción IV, algunas garantías mínimas en materia electoral, circunstancia que se repite en las Constituciones de las entidades federativas, puesto que también establecen, entre otros, diversos principios electorales a favor de los órganos electorales autónomos de carácter administrativo.

La defensa de dichas facultades en contra de los actos jurisdiccionales electorales estatales y de los actos legislativos de las asambleas legislativas estatales, corresponde sólo a los legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad o la revisión constitucional. Dentro de los cuales, como se hizo mención quedan fuera los órganos electorales autónomos.

Se pueden concentrar las razones que motivan la necesidad de legitimar a los órganos en cita, en dos, las subjetivas y las objetivas.

En un plano subjetivo, debe decirse que los partidos políticos como factores reales de poder, si resultan beneficiados con la restricción en una facultad de los órganos autónomos, en cuanto a que se traslada a otro órgano, como puede ser a la Asamblea Legislativa, o desaparece liberándolos de alguna obligación, difícilmente los mismos ejercerán los medios de control constitucional, ya que sus intereses propios (políticos) seguramente prevalecerán (conflicto de intereses). Circunstancia que deja a los Órganos Electorales Autónomos como simples espectadores.

En el plano objetivo, debe decirse que ante la imposibilidad de obtener criterios unificados en la interpretación de las normas jurídicas electorales, puede darse el caso de que una resolución afecte el ámbito de competencia de los órganos electorales multicitados, al resolverse los medios de impugnación estatales. Lo cual, si bien puede ser intencionado o no, deja a los institutos o consejos electorales indefensos. Puesto que una “inapropiada” interpretación de las normas jurídicas por el órgano jurisdiccional estatal en materia

electoral, que beneficie a los partidos políticos y restrinja el ámbito competencial derivado de las Constituciones Federal y Estatal respectiva, será (seguramente) inimpugnada.

VII. CONCLUSIONES

En virtud de lo desarrollado se plantean las siguientes conclusiones:

1. La falta de legitimación de los órganos electorales autónomos de carácter administrativo para acceder a la Justicia Constitucional, constituye una circunstancia que la limita, y la deja como justicia formal únicamente.

2. Las características “especiales” de autonomía e independencia de los órganos administrativos encargados de la vigilancia, organización y desarrollo de los procesos electorales, los hace viables para ser legitimados para el acceso a la Justicia Constitucional Federal.

3. Existe un ámbito competencial exclusivo de los órganos autónomos electorales administrativos conferido por la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados.

4. El interés conferido a los partidos políticos nacionales o estatales para defender el ámbito competencial en cita, presenta la característica de ser subjetivo (conflicto de intereses) y por ende, limitado.

5. Los legitimados para acceder a la Justicia Constitucional Federal, no garantizan su existencia real.

6. No existe peligro de politizar a los órganos autónomos electorales administrativos, con la legitimación en comento, puesto que la defensa está vinculada a lo conferido por la norma fundamental federal y la estatal.

7. La autodefensa existe en otros ámbitos legales del sistema jurídico mexicano.

8. La naturaleza del derecho imposibilita que todos los sujetos que la apliquen lleguen a la misma conclusión.

9. Los órganos electorales autónomos están ciudadanizados, por lo que ello excluye la politización de los mismos.

Nelly Sofia Gómez Haaz

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Apuntes de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomos I y II.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Editorial Oxford, México, 2000.

Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, 3ª edición, México, Monte Alto, 1997, p. 562.

Briseño Sierra, Humberto, *El Amparo Mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, p. 898.

Estudios de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Toluca, 2000, tomos I y II.

Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El derecho de la política*, 3ª edición, México Porrúa, 2000.

Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 1145.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 6ª edición, México, Editorial Constitucionalista, 2000, p. 689.

Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1991.

Legislación

Código Electoral del Estado de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Amparo

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Disco óptico

IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917-abril 2002, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JURIS 2, La Justicia Electoral en México y su Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LA NO ACEPTACIÓN PARA EJERCER EL DERECHO DE LIBRE PENSAMIENTO, LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y EL DERECHO DE SER VOTADO

*Manuel GUILLÉN MONZÓN**

SUMARIO: I. Introducción; II. Derecho al voto; III. Bases constitucionales; IV. Instrumentos internacionales; V. Atribución del legislador; VI. Normativa en Michoacán.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de agosto de 2001 su servidor, Manuel Guillén Monzón, acudió ante el Instituto Electoral de Michoacán, a solicitar mi registro como candidato independiente a la gubernatura del estado de Michoacán, México; dicho registro me fue negado, por lo que acudí y presenté escrito al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de solicitar la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Dicho órgano jurisdiccional de la federación resolvió en decir que no me asistía la razón y, por ende, el negarme el registro por parte del Instituto Electoral de Michoacán era procedente.

Para llegar a la resolución que eran infundados los agravios que señalé por no haberse otorgado el registro de candidato, la

* Experiencia laboral: 15 años en el Banco Nacional de México, alcanzó la Dirección Nacional de Prestaciones Sociales. Empresario en la industria restaurantera hasta ocupar la presidencia de la delegación Michoacán de la Canirac. Empresario en la rama de la industria textil, asumió la presidencia de la delegación Puruándiro de la Canaco.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó un estudio muy minucioso, acucioso de esmerada investigación documental, acudiendo a la legislación electoral de otros países tales como España, Perú, Chile, El Salvador, Guatemala, Argentina, Honduras, Venezuela, también analizó preceptos de la legislación electoral mexicana de los años 1918, 1977, 1996, teorías académicas de prestigiados autores tales como Maurice Duverger, Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón, Giovanni Sartori, Dieter Nohlen, y para interpretar adecuadamente el significado de las palabras consultó el *Diccionario de la Real Academia Española*, de esa investigación que se encuentra en su resolución SUP-JDC-037/2001, retomaré algunas citas en su parte que interesan.

Dividido su estudio en cinco apartados:

I. El derecho político-electoral ciudadano a ser votado no es absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base o consagración constitucional y configuración legal, por lo que el legislador ordinario tiene la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley.

II. Respecto a la facultad del legislador ordinario debe ajustarse a las bases constitucionales correspondientes, con el objeto de determinar si la propia Constitución federal establece o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin ser postulado por partido político alguno, o bien, si la regulación de esto es una atribución del legislador ordinario.

III. Respecto de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México, donde se esclarece si es o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno.

IV. Subrayar la atribución del legislador ordinario para delimitar el derecho de ser votado y que se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

V. Donde se analiza el caso específico, la norma legal electoral del estado de Michoacán, México.

II. DERECHO AL VOTO

Respecto al primer apartado los magistrados del Tribunal Electoral señalan:

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley, la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados.

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos.

Para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer el derecho fundamental de ser votado, es preciso que se cumplan las “calidades”, formas específicas para tener derecho que al efecto establezcan en las leyes aplicables.

Por lo que el legislador ordinario, dentro del ámbito competencial delimitado por la propia Constitución mexicana, tiene dentro de los límites que le impone la de la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social.

Es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad.

III. BASES CONSTITUCIONALES

La Sala Superior electoral, estima, que en esta materia, una de las bases constitucionales más importantes es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos. Manuel Guillén Monzón, a quien no se le otorgó el registro como candidato inde-

pendiente a la gubernatura del estado de Michoacán, México, no me siento capaz de debilitar a partido político alguno y menos aún a todos ellos.

Por otra parte, el Tribunal señala que no obstante la capital importancia que prevé el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, es pertinente señalar que ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas.

El hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, solo constituye la expresión de ese hecho.

Los procesos electorales no están reservados solo a los partidos políticos en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos, los partidos políticos no son solo ellos quienes hagan propuesta sobre el desarrollo del país; son los ciudadanos quienes somos los representantes populares, ni los partidos políticos tienen por qué acaparar a las personas, en este caso a los candidatos a puestos de elección popular. Por lo que se debe legislar y reglamentar el acceso de los ciudadanos a la representación popular.

Nuestro actual sistema jurídico–electoral va en contra de nuestros derechos fundamentales de libre asociación, ya que no podemos ser candidatos independientes, porque solo los partidos políticos pueden registrar candidatos, atenta contra el derecho fundamental de libertad de ideas, porque para ser candidatos debemos acogernos a los postulados y principios de un partido político, nuestro actual sistema electoral subordina los derechos fundamentales de todo ciudadano, al interés de los partidos políticos.

Es urgente que para que se cumpla el precepto, de que dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para los cargos de elección popular, el legislador establezca los lineamientos necesarios para las candidaturas independientes.

Toda vez que el Tribunal Electoral en este apartado concluye: la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular y que es competencia del legislador ordinario regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votados.

IV. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Respecto al tercer apartado (III) referente a instrumentos internacionales, el Tribunal Electoral menciona:

Los derechos de participación política del ciudadano de ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad.

Advirtiendo que el derecho de ser votado y de acceso a las funciones públicas del país está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales, al final de cuentas sean conforme a los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática.

Algunas de las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998” (CIDH):

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre estos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo la ley reglamentaria, es decir el Cofipe, señala en su artículo 175, inciso 1, que “... corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

Recomendaciones

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

A este respecto los comentarios son de ustedes.

V. ATRIBUCIÓN DEL LEGISLADOR

Respecto al cuarto apartado referente a las delimitaciones al derecho de ser votado y la atribución del legislador ordinario se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos.

El Tribunal Electoral reitera que los derechos político-electorales de votar y ser votado, lo mismo que cualquier otro derecho fundamental, no son absolutos ni ilimitados, sino que tienen límites que deben ser determinados de manera razonable, justificada y proporcional por la autoridad competente, en correspondencia con la realidad específica en la que los referidos derechos deberán tener vigencia.

Los derechos político-electorales de votar y ser votado son derechos de delimitación legal, porque su extensión no está determinada definitivamente por su mera enunciación en la Constitución mexicana o en los tratados internacionales, sino que requieren ser precisados por el legislador a través de la ley. Se requiere que las leyes establezcan los límites concretos de los citados derechos fun-

damentales (votar y ser votado), así como las calidades, los términos y modalidades bajo las cuales serán ejercidos.

Para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado, se requiere no solo que la Constitución y los tratados internacionales los enuncien o prevean genéricamente, sino que además el legislador (o eventualmente el juez constitucional ante el vacío de normas legales aplicables) los delimite para posibilitar su ejercicio.

Así, la configuración legal del derecho político-electoral de ser votado implica:

- a) Establecer los procedimientos a través de los cuales el derecho a ser votado será ejercido, así como estructurar y dotar de atribuciones a las instituciones o autoridades que garanticen que tales procedimientos efectivamente estén disponibles y sean accesibles;
- b) Armonizar entre sí al referido derecho político-electoral con otros derechos políticos y a estos con los demás derechos fundamentales, delimitando para el sufragio la extensión más amplia posible de libertad e igualdad en su ejercicio, pero sin que esto se traduzca en negar de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada, la realización de otro derecho fundamental o principio constitucional, y
- c) Salvaguardar otros bienes, principios, fines o valores constitucionales, como podrían ser la democracia representativa, la celebración de elecciones libres y auténticas, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, así como los principios de certeza y objetividad que deben orientar la función estatal electoral.

VI. NORMATIVA EN MICHOACÁN

En el último de sus apartados el Tribunal Electoral, respecto al caso concreto del estado de Michoacán, México, al negarme el registro como candidato independiente, por parte del Instituto Electoral de Michoacán señala:

“La normativa electoral local del estado de Michoacán por el que se negó el registro como candidato independiente a gobernador, a excepción

del artículo 34 fracción IV del Código Electoral del Estado de Michoacán, no son las causas eficientes y determinantes para no aprobar y negar el registro solicitado puesto que además de aquella que se exceptuó, ya que es el órgano legislativo del Estado de Michoacán el competente para determinar la configuración legal o, dicho en otros términos, regular a través de una ley el derecho fundamental para poder ser votado en un cargo de elección popular, entonces, debe concluirse que formalmente era el Constituyente permanente local o el Congreso del Estado de Michoacán, a quien le corresponde prefigurar los contornos o alcances jurídicos del derecho político de ser votado.”

Ya en la resolución de los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, encontramos lo siguiente:

“Si la legislación michoacana adoptó un régimen monopólico de los partidos políticos, para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, aunque no la haya declarado expresamente, el problema que se debe resolver, consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto también el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, concluyendo que en la Carta Magna, no se encuentran elementos para considerar que se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos, como una prerrogativa propia y excluyente a los ciudadanos en lo individual.”

Reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos, en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares.

Resultan inconstitucionales las normas de la legislación electoral del estado de Michoacán, que ubican dentro de citado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, la elección de gobernador, al no hacer ningún distingo.

La legislación electoral del estado de Michoacán contraviene al “Pacto de San José” debido a la exigencia de la postulación de los candidatos únicamente por parte de los partidos políticos.

El que se requiera para poder ser candidato debe ser postulado por algún partido político, restringe y condiciona los derechos fundamentales de asociación, libertad de pensamiento y de expresión.

El vacío legislativo evidenciado en la legislación electoral de Michoacán, con relación a las candidaturas independientes, no puede ser colmado, sustituido o superado con cualquiera de los instrumentos interpretativos o integradores propios de su función jurisdiccional, sino que se advierte la necesidad de que sea el poder legislativo el que, en ejercicio de su función, y a través de normas generales y abstractas, determine los requisitos, las condiciones y las demás características conducentes, para que el ejercicio del derecho constitucional ciudadano de ser votado, pueda ser ejercido y plenamente respetado, sin la necesaria concurrencia con el de un partido político.

En la legislación michoacana se advierte la omisión, a fin de dar lugar al acceso de los candidatos independientes.

Es incuestionable que existe ese vacío o laguna legislativa en el código electoral de Michoacán, en torno al derecho de ser votado en forma independiente de los partidos políticos y coaliciones, porque en la ley no hay los elementos indispensables para que se pueda ejercer adecuadamente este derecho de ser votado.

Resulta necesario que en el sistema electoral del estado de Michoacán, se regulara la participación de candidatos independientes, cuando menos, en los siguientes aspectos:

1. Los requisitos que debe reunir un ciudadano para obtener de la autoridad electoral, el registro como candidato independiente, en los que debe tenerse en cuenta:

- a) Determinada representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual ha de ser considerable, no solo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de partidos políticos;
- b) Una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo;
- c) Contar con un programa o plataforma política;
- d) Alguna declaración de principios; la obligación de no someterse a acuerdo alguno por el que se subordine a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras, el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades u organizaciones extranjeras, así como de asociaciones religiosas o

iglesias; y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia, por medios pacíficos y por la vía democrática, y

- e) La comprobación de no depender o estar subordinado a alguna organización política extranjera o religiosa.

2. Los derechos y obligaciones que le correspondan a un candidato independiente dentro del proceso electoral, en los que se podrían contar:

- a) Si deben usar o no distintivo;
- b) Prerrogativas: uso de los medios de comunicación y financiamiento público;
- c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales;
- d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales;
- e) Cumplir los acuerdos de las autoridades electorales;
- f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad;
- g) Respetar su declaración de principios, así como los que rigen el proceso electoral, y
- h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas, a cargo de la autoridad electoral.

3. La forma y medida en que tendría acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura.

4. Su financiamiento, tomando en cuenta si puede ser público o privado, en qué modo, cómo debe aplicarlo.

5. Qué reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de recursos.

Tales regulaciones están orientadas a hacer posible la contienda electoral, con la participación, también, de candidatos independientes.

Sin embargo, como en la legislación michoacana no están previstas estas reglas mínimas, no se tienen los elementos o instrumentos esenciales para el ejercicio del derecho de ser votado, en forma independiente.

De esta manera, ante la existencia de un derecho político reconocido en la Carta Magna, pero que no está desarrollado en una normativa ordinaria, de modo que pueda hacerse efectivo y exigir su respeto ante cualquier autoridad, procede determinar si existe

alguna posibilidad para que el órgano de control de la constitucionalidad, exclusivamente dentro de los límites de su función jurisdiccional, sustituya las reglas faltantes en este caso.

Los señores magistrados también acudieron al Diario de Debates, respecto a la iniciativa de 25 de julio de 1996, del Congreso de la Unión; a continuación cito algunas de ellas transcribiendo en lo que importa:

Así, es lamentable que el gobierno y algunos partidos mantuvieran su posición al no permitir las candidaturas independientes y con ello persisten en negar el derecho a muchos ciudadanos a ser candidatos a puestos de elección popular, sin la obligación de pertenecer a ningún partido político.

(intervención del diputado Jesús Ortega Martínez)

Por nuestra parte seguiremos insistiendo en el próximo período de sesiones ordinarias para que atendamos esta legítima demanda de la sociedad; presentaremos nueva iniciativa de ley para modificar el Cofipe y se abra así la posibilidad a las candidaturas independientes.

(intervención del diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla)

¿En qué artículo de la Constitución se establece la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato?

(intervención del diputado Graco Luis Ramírez Garrido)

Creo que fue un error el hecho de no haber incluido el derecho que tienen los mexicanos, todos, para que puedan registrarse independientemente de los partidos políticos.

(intervención del diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán)

Manuel Guillén Monzón

BIBLIOGRAFÍA

Ojesto Martínez, José Fernando; Castillo González, Leonel; De la Peza, José Luis; Fuentes Cerda, Eloy; Navarro Hidalgo, Alfonsina Berta; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Reyes Zapata, Mauro Miguel, expediente SUP-JDC-037/2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2001.

EQUAL PROTECTION LAW AND JUDICIAL OVERSIGHT OF ELECTIONS IN THE UNITED STATES

*Pamela S. KARLAN**

SUMMARY: I. An Introductory Note on the U.S. Constitution and the Right to Vote; II. Current Regulation of Redistricting; A. The Role(s) of One Person, One Vote; B. The Transmutation of Political Gerrymandering Claims; C. The Preclearance Process of Section 5; D. Section 2 Claims of Racial Vote Dilution; E. The Emergence of “Wrongful Districting” and the *Shaw* Cases; Conclusion.

I. AN INTRODUCTORY NOTE ON THE U.S. CONSTITUTION AND THE RIGHT TO VOTE

As the U.S. Supreme Court reminded us in *Bush v. Gore* (2000), individual citizens have “no federal constitutional right to vote for electors for the President of the United States.” In fact, the original U.S. Constitution virtually ignored voting. The only branch of the national government that was elected directly was the House of Representatives. Article I, section 2, clause 1 provided simply that the House be “composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature.” The right to vote in federal elections was completely a creature of each state’s decisions about who could participate in the state’s own political process, and all states limited the franchise to only a subset of the population. The most widespread

* Commissioner, California State Fair Political Practices Commission.

limitations involved age, sex, race, property ownership, and length of residence within the jurisdiction, but there were others as well. Throughout the nineteenth century, the Supreme Court reiterated that “the Constitution of the United States has not conferred the right of suffrage upon any one.” The history of right to vote in the United States is one of expansion and contraction, of punctuated equilibria, rather than gradual evolution. And that history is bloody not just in the sense that individual citizens have died for the right to vote in places from Rhode Island in the 1840’s to the Mississippi Delta and Selma, Alabama in the 1960’s, but also in the fact that virtually every major expansion in the right to vote was connected intimately to war.

Reconstruction after the Civil War of 1861-65, however, dramatically changed the shape of the U.S. constitution, and with it—at least potentially—the federal government’s role in protecting the electoral process. Section 2 of the Fourteenth Amendment threatened to penalize states that disenfranchised blacks (or, arguably, other adult male citizens) by reducing the size of their congressional delegations and thus their allotment of electoral votes as well. And the Fifteenth Amendment explicitly provided that the right of citizens to vote “shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude.”

During Reconstruction, Congress vigorously enforced notions of equality in the political process. For example, it denied readmission to southern states whose constitutions did not adequately protect black voters. And between 1869 and 1900, the House used its power under the Qualifications Clause—which makes each house the judge of the elections and qualifications of its members—to set aside results in more than thirty elections in southern states where black voters had been excluded by unfair registration statutes, fraud, violence, or intimidation. Finally, Congress used its power to enforce the Fifteenth Amendment to pass legislation making it a crime to interfere with the right to vote.

By contrast, the nineteenth-century Supreme Court gutted the federal government’s ability to enforce political equality. The Court’s opinions precluded federal prosecutors from securing convictions of defendants who interfered with citizens’ voting rights. By the turn of the century, the Supreme Court essentially abdicated any responsibility for enforcing voting rights. Not until World War II, when the Supreme Court struck

down the use of all white primary elections to nominate party candidates, did the Court re-enter the field of election law.

II. CURRENT REGULATION OF REDISTRICTING

In 1962, the Supreme Court involved itself intimately with the actual allocation of political power. It held that the equal protection clause prevents states from locking particular election districts into place. In the last 40 years, the United States has moved from the problem that first animated the Court —the complete refusal of entrenched interests ever to address questions of reapportionment and reallocation of political power— to a very different problem: a never-ending and essentially uncertain redistricting process in which judicial intervention completely changes the terms of engagement.

In these materials, I focus on the unsettled questions raised by the interaction of the various constraints on the reapportionment process. In particular, I approach these questions from the dual perspectives of a scholar whose primary area of expertise concerns legal regulation of the political process and a lawyer whose practice involves primarily the representation of members of racial minority groups and elected officials who represent majority-minority constituencies.

Federal law contains essentially seven requirements governing redistricting. Under the Fourteenth Amendment’s Equal Protection Clause or Article I, ‘2, a plan must (1) comply with one person, one vote —that is, draw districts with equal numbers of persons in them; (2) not discriminate purposefully against racial minorities, particularly African Americans, Hispanics, and Native Americans (indigenous peoples); (3) not reflect an excessive political “gerrymandering”— that is unfairly allocate power between the major political parties; and (4) not “subordinat[e] traditional race-neutral districting principles” to racial considerations. Under the Voting Rights Act of 1965, as amended, a plan cannot (5) result in a dilution of minority voting strength (section 2) or (6) reduce minority voting strength relative to prior levels (section 5). Finally, federal law requires, at least regarding a state’s congressional delegation, that a plan (7) use single-member districts. (Most, but not all, state-level legislatures use single-member districts. A

majority, but not all municipal-level bodies use single-member districts.) On top of these federal requirements, most states have their own constitutional or statutory constraints on districts. These most often involve respect for political subdivisions, such as counties; compactness and contiguity; and respect for communities of interest. Particularly in recent rounds of redistricting, both federal and state courts have been faced with complex, multi-claim challenges to redistricting plans.

As a matter of federal law, voting cases have one relatively unusual characteristic: a large number, including many of the most important, are still heard by three-judge district courts, with mandatory appellate jurisdiction at the Supreme Court. (Virtually all other cases in U.S. courts go to single-judge trial courts with appeal to regional courts of appeals and only discretionary review by the U.S. Supreme Court.) This means that voting rights law in several areas does not have the benefit of two levels of review or the percolating effect of circuit court decisions.

A. The Role(s) of One Person, One Vote

The Supreme Court has construed Article I, ‘ 2 of the Constitution to require congressional districts that achieve population equality“ as nearly as is practicable.” In *Karcher v. Daggett* (1983), the Court held that *any* avoidable population deviation, no matter how small, must be justified by showing that it is necessarily related to a legitimate, consistently pursued governmental objective such as “making districts compact, respecting municipal boundaries, preserving the cores of prior districts, [or] avoiding contests between incumbents.” With respect to state and local elective bodies —such as state legislatures, city councils, or school boards— the Supreme Court has held that “an apportionment plan with a maximum population deviation under 10% falls within [the] category of minor deviations” that are “insufficient to make out a *prima facie* case of invidious discrimination,” while plans with greater deviations do require justification.

The Supreme Court issued two decisions bearing on one person, one vote during the last reapportionment cycle. In *Abrams v. Johnson* (1997), the Supreme Court upheld a court-ordered congressional plan for Georgia that contained an overall population deviation of

0.35%, and an average population deviation of 0.11%. It found that the plan furthered the state's strong historical preference for using whole counties as the building blocks for districts outside the Atlanta area, respected preexisting "communities of interest," and avoided splitting precincts. And in *Voinovich v. Quilter* (1993), the Supreme Court held that Ohio should be given an opportunity to justify a total population deviation of 13.82 percent in its state legislative districts by showing that the plan "may reasonably be said to advance [the] rational state policy of preserving county boundaries."

Advances in redistricting technology have stripped one person, one vote of much of its bite: Chief Justice Warren's optimistic assumption that "henceforth elections would reflect the collective public interest... rather than the machinations of special interests" has proved a spectacular failure. Finer-grained census data—broken down to the precinct level where it can easily be combined with prior election returns—and more sophisticated computer models predicting future political behavior have made the "equipopulous gerrymander" a staple of current redistricting.

One person, one vote has two major consequences for the reapportionment process. The first, and most obvious, is that one person, one vote narrows the universe of possible plans. The greater the number of constraints, the fewer the solutions that can satisfy them all. So the need to satisfy one person, one vote may explain some boundary irregularities: in order to "top off" a district's population while also satisfying various political imperatives, the district may have to reach out to capture additional voters who live outside the district's core. The stringency of the congressional equipopulosity requirement may explain some of the boundary irregularities that rendered post-1990 districts constitutionally suspect; it is not surprising that the more generous 10% "safe harbor" for state and local apportionment plans allowed for more regularly shaped districts.

The second, more subtle, consequence has to do with the environment in which reapportionment occurs. The presence of one person, one vote assured that virtually every existing apportionment plan—federal or state—was rendered unconstitutional as soon as the figures from the 2000 census were released in the spring of 2001. The undeniable presence of a cause of action under one person, one

vote means that political factions that foresaw defeat (or the denial of victory) within the state reapportionment process could rush into court. And since redistricting takes place in the shadow of the law, the mere threat of obstruction may change factions' competitive positions by rendering them more intransigent.

Everyone knows that these one person, one vote lawsuits are essentially "vehicle" lawsuits: the point is not really to challenge the population deviations because of their effect on the abstract mathematical equality of individuals' voting power. Rather, the point is to use the lawsuit either as a wedge to get a court to redraw the state's lines or to improve a political bloc's bargaining power within the political processes' redistricting.

There has been a slew of such lawsuits. After the last census, at least 41 states experienced some redistricting litigation and this time around, 34 states are already embroiled in litigation.

B. The Transmutation of Political Gerrymandering Claims

Virtually all elected officials in the United States are members of one of the two major political parties. Given the U.S.'s election system, which uses first-past-the-post elections, usually from single-member districts and virtually never uses the forms of proportional representation employed by most other democracies, the two major political parties have a strangle-hold on elections. Moreover, they very often draw "safe seats." In the last election, for example, no more than 10 percent of the contests for the House of Representatives were competitive. In many states, one-third of the legislative seats will not even have candidates from both parties.

Still, sometimes the party in control of the legislative process sets up a structure that seriously disadvantages the other major party. In 1986, in *Davis v. Bandemer* (1986), the Supreme Court recognized that members of a political party can bring a lawsuit under the equal protection clause claiming that their group has been treated unfairly. But the test laid out by the plurality—which requires the plaintiffs to show "consisten[t] degrad[ation of] a voter's or group of voters' influence on the political process as a whole"—

has never been met, despite explicit and egregious statements by plan drawers. The upshot is that political parties face a tremendous incentive to recast their claims as something else.

The emergence of so-called *Shaw* claims —allegations that a reapportionment plan, “though race-neutral on its face, rationally cannot be understood as anything other than an effort to separate voters into different districts on the basis of race, and that the separation lacks sufficient justification” —provides one such vehicle. *Shaw v. Reno* (1993) mandates searching judicial review for race-based claims in contrast to the muted standards of review for claims of partisan exclusion. Various characteristics of the plaintiffs in many *Shaw*-type cases suggests that the plaintiffs were recasting essentially political challenges born of electoral frustration as racial ones.

As I shall explain when I discuss *Shaw* claims, it is often quite difficult to disentangle partisan and racial considerations in the selection of an apportionment plan, particularly when minority voters are the most reliable adherents of one of the major parties, as is true with African Americans and the Democratic Party in the southern United States. Thus, it is no accident that two of the plans ultimately struck down as unconstitutional racial gerrymanders —the North Carolina and Texas congressional reapportionments— were challenged originally, and unsuccessfully, as unconstitutional political gerrymanders. The very boundary irregularities that were later used as evidence of an impermissibly predominant racial purpose were also powerful evidence of partisan motivations, since in each case it would have been possible to draw more regularly shaped majority-nonwhite districts in the absence of partisan concerns.

Redistricting post-2000 further tangled the relationship between partisan and racial concerns. During the post-1990 reapportionment, the Democrats controlled the governorship and both houses of the state legislature in eight of the eleven southern states. This complete control led them to engage in creative line drawing, giving just enough minority constituents to new majority-minority districts to get preclearance or avoid the threat of litigation under section 2 of the Voting Rights Act while retaining enough minority voters in adjoining majority-white districts to provide electoral ballast for

Democratic incumbents. The Supreme Court's dim view of these districts puts a severe pinch on the Democratic Party. Conversely, precisely because packing reliable, nonwhite Democratic voters into a single district may end up creating a tidy, compact majority-nonwhite district, Republican alternative plans for majority-nonwhite districts tended to have more regular appearances. By posing the choice to the Democratic Party so starkly—the majority-nonwhite districts most likely to survive judicial scrutiny are configured in the way most “costly” to the Democratic Party—current law sometimes pits black and white Democrats against each other, creating a three-way struggle for power in the redistricting process. At the same time, the general realignment of the South by 2002 increased the number of deadlocks, which threw redistricting into the courts.

C. The Preclearance Process of Section 5

Section 5 of the Voting Rights Act imposes special responsibilities in the reapportionment process on jurisdictions with a history of barriers to full political participation and depressed turnout. “Covered jurisdictions” include most of the South, the Southwest, parts of New York City, Alaska, and scattered parts of California, Florida, Michigan, New Hampshire, and South Dakota. Covered jurisdictions cannot make any change in a voting practice or procedure—including an apportionment—unless they can first convince the Department of Justice (DOJ) or the United States District Court for the District of Columbia (DDC) that the change has neither a discriminatory purpose nor a discriminatory effect. Unless the jurisdiction meets this burden, the DOJ will enter an “objection” or the DDC will deny the jurisdiction’s request for a declaratory judgment; the jurisdiction is then barred from implementing the new plan.

“Discriminatory effect” is a term of art. In *Beer v. United States* (1976), the Supreme Court limited its meaning to changes that “would lead to a retrogression in the position of racial minorities with respect to their effective exercise of the electoral franchise.” Thus, the section 5 inquiry calls upon the DOJ or DDC to ask whether the political power of minority voters has been enhanced, diminished, or maintained at the same level as under the pre-existing plan; it is

expressly comparative. A plan that improves minority voters' position cannot be retrogressive. Similarly, a plan that maintains the status quo ante comports with the effects prong of section 5. But a plan that "increase[s] the degree of discrimination" warrants an objection under the effects prong of section 5.

In *Reno v. Bossier Parish School Board (Bossier Parish II)* (2000), the Supreme Court held that the purpose prong of section 5 also rested on an idea of retrogression: only the purpose to make racial minorities worse off, and not also the purpose simply to continue some pre-existing level of dilution, violates ' 5.

During the last round of reapportionment, there was a fairly common understanding of what "retrogression" meant. But the Supreme Court's 1997 decision in *Abrams v. Johnson* (1997), complicates matters. *Abrams* raises the question of what the numerator and denominator should be in assessing reapportionment plans. In *Miller v. Johnson* (1995), the Supreme Court had explained that Georgia did not have to draw a third majority-black district since "Georgia's first and second proposed plans increased the number of majority-black districts from 1 out of 10 (10%) to 2 out of 11 (18.18%). These plans were "ameliorative" and could not have violated 5's non-retrogression principle." But if the move from 1 to 2 seats is ameliorative, then how can the move from 1 out of 10 to 1 out of eleven not be retrogressive? Many covered jurisdictions either lost (New York City, Mississippi) or gained (Georgia, North Carolina) seats in 2000.

At the same time, the Court's opinion in *Abrams* also suggests the question of what to do if a covered jurisdiction *loses* seats, as, for example, in New York and Mississippi. If all that counts for section 5 purposes is the numerator, then those states cannot eliminate majority-minority districts even if blacks or Hispanics are now a smaller share of the state's overall population and only had a majority-black district in the first place because of the larger denominator.

Assessing retrogression after 2000 may be further complicated by the fallout from the *Shaw* cases. In each of the states where majority-minority districts were declared unconstitutional, the remedial response created majority-white districts that nonetheless reelected the incumbent black representatives. What obligations, if any, do states have in 2002 with respect to redrawing these districts?

This consideration is further complicated by the role of incumbency. The incumbency advantage is quite important to black candidates running in majority-white districts. It can add eight to ten percentage points to the share of white votes a minority candidate attracts. Thus, while it may be true that a Sanford Bishop or a Mel Watt can win from a majority-white district, this simply does not mean that black voters in those districts would have a reasonable possibility of electing any other black candidate. Ensuring that “the minority’s opportunity to elect representatives of its choice not be diminished” might therefore require, contrary to the Court’s hypothesis, augmenting its share of a district’s voting age population.

D. Section 2 Claims of Racial Vote Dilution

In 1982, Congress amended section 2 of the Voting Rights Act to eliminate the requirement that plaintiffs prove that a discriminatory purpose lies behind the choice of a particular apportionment; discriminatory *results* are enough to render the plan unlawful. By contrast to section 5, where the focus is explicitly comparative, the question in a section 2 case is the more abstract question whether the challenged plan gives members of minority groups an “equal opportunity to participate in the political process and elect the representatives of their choice.” The amendment of section 2, coming on the heels of the 1980 census, unleashed a flood of litigation that dramatically transformed electoral systems in the South. As late as 1982, a sizeable majority of municipal elections were conducted at large and most southern states elected at least some state legislators from multimember districts. But by the end of the decade, most jurisdictions with substantial black or Hispanic populations had switched to using at least some single-member districts, and state legislatures were elected entirely from single-member districts, at least some of which were majority black. The number of black and Hispanic elected officials—the vast majority of whom were elected from majority-minority single-member districts—skyrocketed.

The legislative history accompanying the 1982 amendments set out a list of nine “typical factors” that tended to show that a challenged

election system diluted minority voting strength. One factor was the extent to which socioeconomic differences hindered the minority community's ability to participate effectively. But the other factors were more narrowly focused on the electoral process itself. Two factors looked at the overall structure of the electoral process: they concerned the use of practices like unusually large election districts, majority vote requirements, or anti-single shot provisions that might exacerbate vote dilution; and the strength of the state's reasons for using the challenged practice. Four factors concerned the role of race within the political process: the history of official discrimination in the electoral system; the degree of racial bloc voting; discriminatory slating practices; and racial appeals in campaigns. Finally, two factors focused on electoral outcomes: the extent to which members of the minority group were elected to public office; and the responsiveness of elected officials to the minority community's concerns.

Courts have a natural tendency, when dealing with claims involving political power, to try to develop "bright-line" rules that at least seem to defend the courts against the claim that they are simply replacing the outputs of the democratic process with their own political philosophy. And in 1986, in its pivotal decision in *Thornburg v. Gingles*, the Supreme Court introduced an additional element—geographic compactness—into the test of racial vote dilution. The Court took the nine-factor Senate Report outline of vote dilution analysis and placed a "gloss" on it:

"While many or all of the factors listed in the Senate Report may be relevant to a claim of vote dilution through submergence in multimember districts, unless there is a conjunction of the following circumstances, the use of multimember districts generally will not impede the ability of minority voters to elect representatives of their choice. Stated succinctly, a bloc voting majority must *usually* be able to defeat candidates supported by a politically cohesive, *geographically insular* minority."

The three-part test that emerged looked at minority geographic compactness; minority political cohesiveness; and the level of white bloc voting. The latter two factors are simply the flip sides of the question of racially polarized voting.

For roughly a decade, section 2 lawsuits proceeded under the general assumption that if the plaintiffs showed the presence of the three "*Gingles* factors," they would win. But in *Johnson v. De*

Grandy (1994), the Supreme Court emphasized that courts should continue to look at the “totality of the circumstances,” rather than applying a mechanical test. In the wake of *De Grandy*, some lower courts condoned a state’s failure to draw additional majority-nonwhite districts on the theory that minority voters enjoyed sufficient “influence” in majority-white districts.

Thus, one question that faces section 2 plaintiffs is how to demonstrate the absence of real influence in so-called “influence districts.” I have done some preliminary work that shows that the voting records of Democrats elected from majority-white districts in the South do not vary according to the minority population within the district and that the voting records of white Democratic representatives from majority-white districts are quite different from the voting records of black and Hispanic Democratic representatives, but more rigorous empirical work remains to be done.

Moreover, like one person, one vote, section 2 has become increasingly wrapped up with partisan politics. For one recent example, consider *Page v. Bartels*, the first section 2 case to come out of the post-2000 redistricting. New Jersey’s Apportionment Commission, composed of five Democrats, five Republicans, and one court-appointed neutral adopted a plan for the state General Assembly that tracked quite closely the Democrats’ proposal. (The plan was adopted by a vote of 6-1, at a meeting where only one of the five Republicans was present and that member was the sole Avo vote.)

The plan substantially reconfigured four districts in northern New Jersey: Districts 27, 28, 29, and 34. Under the 1991 plan, the racial compositions of the district were as follows (WVAP is white voting age population; AAVAP is black voting age population; HVAP is Hispanic voting age population; and MVAP is minority voting age population).

District	WVAP	AAVAP	HVAP	MVAP
27	31.4%	52.8%	9.4%	68.6%
28	20.4%	57.4%	16.8%	79.6%
29	20.9%	48.2%	26.2%	79.1%
34	76.8%	3.9%	11.3%	23.2%

Under the 2001 plan, the districts’ demographic compositions were:

Equal protection law and judicial oversight of elections in the United States

District	WVAP	AAVAP	HVAP	MVAP
27	58.0%	27.5%	6.6%	42.0%
28	30.3%	48.3%	14.0%	69.7%
29	22.5%	39.2%	33.2%	77.5%
34	48.2%	35.3%	9.8%	51.8%

The plaintiffs in *Page B* several individual African-American registered voters and residents of Essex Country, several individual Hispanic registered voters and residents of Essex Hudson Counties, and the Republican members of the New Jersey Senate and General Assembly filed suit under section 2. They claimed that the reduction of the African-American voting age population in District 27 from 53% to 27% would deny African Americans in that district the ability to elect their preferred representatives and that new District 34, with a 35% African-American voting age population, would not afford sufficient opportunities for minorities to elect their preferred candidates in that district. (Each district elects two members of the General Assembly.) The plaintiffs also alleged that the interests of Hispanic and African Americans were so different they could not be considered members of the same voting bloc.

The defendants —various state officials and the six members of the Apportionment Committee who had voted in favor of the challenged plan— argued that voting within the assembly districts was not racially polarized and that minority representation would actually increase:

“In essence, the defendants seem to suggest that, although the ‘old’ Districts 27, 28, and 29 have elected African-American representatives, some of these votes are being ‘wasted’ under the 1991 plan, because those representatives would have been elected in any event with a much diminished minority population. Hence, if the ‘wasted’ excess was diverted to the new districts (such as the new District 34), even more avenues for the election of minority representatives would be opened up.”

The three-judge court agreed with the defendants and denied the plaintiffs’ motion to enjoin use of the new districts. It credited testimony by Democratic state legislators that coalition building within the districts would lead to significant minority representation and testimony by defendants’ expert witness that voting patterns within the districts, including white cross-over

voting and black and Hispanic voters' support for other-minority candidates, would enable minority voters to elect their preferred candidates. And it noted that the Supreme Court's decisions in *Gingles* and *Voinovich* do not require the creation of majority-black, majority-Hispanic, or majority-minority districts in the absence of a showing that otherwise minority voting strength will be diluted.

For all its trappings as a section 2 case, *Page v. Bartels* may really best be understood as a case pitting Republicans against Democrats: among other things, the plaintiffs included the Republican members of the state legislature and the defendants were represented by a law firm that generally represents the Democratic Party in redistricting litigation.

E. The Emergence of "Wrongful Districting" and the *Shaw* Cases

Prior to 1993, the conventional wisdom was that plaintiffs challenging a reapportionment plan had to show that their votes had been *diluted*, that is, that they were members of an identifiable group who had less opportunity to elect candidates of their choice. Plaintiffs in one person, one vote cases showed that their votes had been quantitatively diluted: as a matter of what Justice Stewart derisively called "sixth-grade arithmetic," their votes are worth less than the votes of citizens who live in less populous districts. Plaintiffs in section 2 cases or constitutional racial vote dilution cases or political vote dilution cases showed that their votes had been qualitatively diluted. In *Shaw v. Reno* (1993), however, the Supreme Court recognized a new "analytically distinct" claim:

[A] plaintiff challenging a reapportionment statute under the Equal Protection Clause may state a claim by alleging that the legislation, though race-neutral on its face, rationally cannot be understood as anything other than an effort to separate voters into different districts on the basis of race, and that the separation lacks sufficient justification.

Plaintiffs in this kind of "wrongful districting" case were not required to prove either that they had been denied the right to vote or that their votes had been diluted. Plaintiffs in these cases—which mushroomed in the wake of *Shaw I*—did not challenge

election outcomes; rather, they challenged the process that produced majority-minority districts.

The key point about wrongful districting cases has to do with the test a court will apply to the challenged district. Normally, courts defer to the political branches' judgments about where district boundaries should be placed: as long as the state has *some* rational reason for the choices it made—protecting incumbents, preserving prior districts, allocating power among contending factions, respecting physical boundaries, and so on—the court will reject the plaintiffs' equal protection claim. But, once a plaintiff in a wrongful districting case shows that the district reflects “an effort to separate voters into different districts on the basis of race,” a reviewing court will employ strict scrutiny: the district will survive only if it is “necessary” to a “compelling” state interest.

Shaw had seemed to be a case about district appearance. Justice O'Connor's opinion in *Shaw I* had remarked that “reapportionment is one area in which appearances do matter,” and had repeatedly referred to North Carolina's Twelfth Congressional District's “bizarre” and “irregular” shape; she expressly declined to address the question whether the intentional creation of majority-minority districts, without more, necessarily raised problems under the equal protection clause.

Since *Shaw*, the Supreme Court has taken a somewhat circuitous approach to determining when race is the “predominant” factor. The Court does not require plan drawers to ignore race. The Court distinguished redistricting from other kinds of government decisionmaking on the grounds that “the legislature always is aware of race when it draws district lines, just as it is aware of age, economic status, religious and political persuasion, and a variety of other demographic factors.” And *Shaw v. Reno* suggested that “race consciousness does not lead inevitably to impermissible race discrimination.” In 2001, in *Hunt v. Cromartie*, the Supreme Court affirmed a later North Carolina plan that also involved using race.

Much of the Court's discussion focused on the difficulty of teasing apart political and racial considerations in jurisdictions where voting behavior is strongly correlated with race. For present purposes, the most interesting part of the Court's discussion is its treatment of one of the pieces of direct evidence relied on by the district court. One

of the leaders of the redistricting process, State Senator Roy Cooper, testified before the legislative committee considering the plan that:

“Those of you who dealt with redistricting before realize that you cannot solve each problem that you encounter and everyone can find a problem with this Plan. However, I think that overall it provides for a fair, geographic, racial and partisan balance throughout the State of North Carolina. I think in order to come to an agreement all sides had to give a little bit, but I think we’ve reached an agreement that we can live with”.

The Supreme Court held that Senator Cooper’s reference to the “racial balance” of the plan —its preservation of the 10-to-2 black/white balance in the State’s twelve member congressional delegation— showed that the “legislature considered race, along with other partisan and geographic factors,” but concluded that this “says little or nothing about whether race played a predominant role comparatively speaking.”

Wrongful districting claims intersect with the Voting Rights Act in a peculiar way. Once the plaintiffs in a wrongful districting case show that race is the “predominant” factor motivating the creation of a particular majority-minority district —and this is often easy to show, either because courts simply look at the shape of a district and assume that it was drawn that way to construct a majority-minority district or because there are statements in the legislative history or the preclearance record regarding the district’s racial composition— the burden shifts to the state to show that its districting legislation is “narrowly tailored to achieve a compelling interest”.

At this “justification stage,” the Voting Rights Act becomes critical. In *Bush v. Vera*, five Justices indicated that they considered compliance with the Voting Rights Act, properly construed, to be a compelling state interest. So the key question in *Shaw* cases becomes, first, whether the Voting Rights Act would have required the state to draw *some* majority-minority district and, second, whether *this* district is an appropriate Voting Rights Act response.

CONCLUSION

In the mythical village of Chelm in Eastern Europe, there was a man whose job was to watch for the Messiah. One day, a passerby asked him why he continued to sit there waiting, given that he received such low wages. “Sure, the pay is low,” he replied, “but the work is steady.” The lesson of the past forty years when it comes to redistricting is that the work is indeed steady, even relentless, and that it is unlikely that Congress, the states, or the courts will develop standards that cannot be manipulated or that can avoid wholesale litigation.

[The reader who is interested in a fuller treatment might wish to read: Samuel Issacharoff, Pamela S. Karlan, & Richard H. Pildes, *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process* (rev. 2nd ed. 2002).]

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA PROPUESTA DE REFORMA

*Fernando LORENZANA ROJAS**

Adrián BELLO NAVA

Francisco ARIAS PÉREZ

SUMARIO: I. La participación ciudadana; 1. La democracia y sus modalidades; 2. Los mecanismos de democracia semidirecta; 3. Los instrumentos de democracia semidirecta en la legislación del Distrito Federal; II. El control constitucional de los actos electorales; 1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el control constitucional; III. El control constitucional de los procesos de participación ciudadana; 1. El caso del Distrito Federal: Plebiscito 2002; IV. El control constitucional de los mecanismos de democracia semidirecta: una propuesta de reforma; Bibliografía.

I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. La democracia y sus modalidades

El significado de la democracia ha sido largamente debatido tanto por juristas como por politólogos, e históricamente ha evolucionado según el lugar y momento en que se ha intentado definir. Así, la idea de democracia responde a realidades históricas y a la experiencia social que han delimitado sus principios y contenidos.

* Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En efecto, no puede estimarse que la idea que se tenía en la Grecia o Roma clásicas de la democracia, sea el mismo que el que le otorgamos en nuestros días; no sólo porque se trata de sociedades de características geográficas o demográficas distintas, sino además, porque la posibilidad de participar en la vida pública no era dada a todas las personas, sino sólo a aquéllas que reunían ciertas cualidades, idea que resulta inaceptable en nuestros días, en que la democracia supone la participación de todo el grupo social.

Corroborar lo anterior lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹ de la cual es signatario nuestro país, misma que en su artículo 21 establece:

- “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Giovanni Sartori señala que el concepto de democracia en el mundo contemporáneo se conforma con seis reglas básicas: la primera es la de la mayoría, que es el fundamento de las decisiones colectivas, las que, por consiguiente, son obligatorias para el grupo en su conjunto; la segunda, es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, lo que lleva al establecimiento de las modalidades en que se desarrolla tal participación; la tercera es la garantía de los derechos políticos (libertad de expresión, de reunión, de asociación, de sufragio, de voto pasivo y activo, de oposición y de disenso); la cuarta, es la garantía de alternancia en el poder; la quinta, la de otorgamiento de garantías a las minorías; y la sexta, el respeto a las normas jurídicas y consuetudinarias.²

En el caso de nuestro país, la democracia constituye un concepto básico de la estructura gubernamental, ello en razón de que el

¹ Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

² Cfr. Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, tomo II, Editorial Alianza Editorial, México, 1994, p. 374.

artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y **democrática**.

La propia Carta Magna en su artículo 3º, fracción II, inciso a), hace referencia al contenido ideológico que reviste la democracia en México, al disponer que ésta no sólo debe entenderse "...como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", de donde se infiere que este concepto se integra con aspectos formales como son la normatividad jurídica y los principios políticos, y por expresiones de naturaleza socioeconómica y cultural.

En consecuencia, nuestra Carta Fundamental establece una concepción amplia de la democracia, en la que prevalece la idea de que todos y cada uno de los ciudadanos que conforman la sociedad, participen en la organización y ejercicio del poder político a través de medios idóneos y eficaces que les permitan determinar la integración de sus órganos fundamentales y expresar su parecer en la toma de decisiones de gobierno.

En este contexto, la idea contemporánea de democracia comprende un modelo de organización en el que tienen plena vigencia y operación, entre otros principios, los de soberanía popular, régimen constitucional, pluralismo, tolerancia y libertades públicas, sistema representativo complementado con diversos mecanismos de participación popular directa o semidirecta, alternancia en el poder, distribución de competencias y colaboración de funciones.

De esta forma adquiere significado la afirmación de que la democracia "es un sistema social de valores donde el individuo, por su sola calidad de persona humana, sin importar su rango, status, cualidades, patrimonio, sexo, raza, etc., puede y debe participar en los asuntos de su comunidad y ejercitar en ellos el poder político que de manera alícuota le corresponde. De ahí que se afirme en las doctrinas de la filosofía política, que en la democracia se da la participación del pueblo en el gobierno".³

³ Pérez Gándara, Raymundo, "Democracia y Representación como presupuestos del Derecho Electoral", en *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, libro I, México, 2000, pp. 56 y 57.

En efecto, el término democracia por su propia connotación gramatical (*Demos*: pueblo, *kratos*: autoridad o poder), trae aparejada la idea de un poder perteneciente al pueblo, o al ejercicio del poder por parte del pueblo.

Por ello, la mayor parte de los autores coincide en señalar que la democracia, desde un punto de vista formal, debe entenderse como aquel sistema político que determina la forma de gobierno a través de la participación de todos los ciudadanos, en el que se designa por medio del voto a aquéllos que ocuparán los cargos públicos, lo cual implica el derecho para esos ciudadanos de votar y ser votados; libertad para designar candidatos a puestos de elección popular, así como la posibilidad de participar colectivamente en los asuntos públicos.

Estrechamente vinculado con lo anterior, está el principio de soberanía popular que, entre otros, caracteriza actualmente a la democracia, mismo que se encuentra recogido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y según el cual, el ejercicio del poder público es finalmente potestad del pueblo, el que lo ejerce ya sea de manera directa o a través de sus representantes electos o bien, mediante un esquema que combine ambos elementos. A estas modalidades de democracia se les ha denominado, respectivamente, como directa, indirecta y semidirecta.

Sin embargo, aun cuando se reconocen dichas modalidades, ello no implica que se trate de distintas democracias, pues la democracia opera y debe concebirse indefectiblemente de manera unitaria, sin dividirse en especies excluyentes entre sí.

En efecto, mientras en la **democracia directa** los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, pues sin intermediarios o representantes participan en las deliberaciones que les atañen, de ahí que sólo pueda aplicarse en comunidades pequeñas, en la **democracia representativa** las decisiones que involucran a toda la sociedad, son tomadas por personas electas para ese fin.

Por su parte, la **democracia semidirecta** tiene lugar cuando se combinan formas de democracia directa y representativa, pues supone que el poder político es ejercido por los representantes elegidos por los ciudadanos mediante el sufragio; sin embargo, en determinadas condiciones, esos mismos ciudadanos pueden intervenir en la toma de decisiones de manera directa a través de diversos mecanis-

mos tales como **la iniciativa popular, la revocación de mandato, el referéndum y el plebiscito**, siendo estos últimos los más comunes.

Lo anterior pone de manifiesto que no existen distintos tipos de democracia, sino una institución que atendiendo al grado de participación de la ciudadanía, ha permitido acuñar términos como democracia directa, democracia representativa o democracia semidirecta, sin que estas denominaciones resulten en modo alguno excluyentes. Por ello, una democracia identificada como representativa, no impide el establecimiento de mecanismos de participación directa de la ciudadanía, tal como acontece en nuestro país, en el que el artículo 40 de la Carta Magna, reconoce el mayor peso que tendrá el aspecto representativo en el régimen democrático.

Así lo señaló también Norberto Bobbio al afirmar que la democracia representativa y la directa son formas de participación consustanciales a cualquier régimen democrático, el cual puede tener un sinnúmero de matices intermedios (democracia semidirecta), atendiendo a las circunstancias particulares y las diferentes necesidades que se presenten en la sociedad de que se trate.⁴

Precisamente la evolución de los regímenes democráticos en el mundo ha dependido en gran medida de la ampliación y profundización de los mecanismos de democracia semidirecta que permiten una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, pues siendo también instancias del ejercicio directo de la soberanía popular, se suman a las que tienen por objeto la elección de los gobernantes.

Al derecho de voto ha seguido el establecimiento de instrumentos que prevén la consulta a los ciudadanos sobre asuntos de interés público, trascendentales o que por su naturaleza, requieren de su aprobación, pues se parte de la premisa de que los individuos y el funcionamiento de sus instituciones no pueden estar desvinculados, lo que ha dado lugar al surgimiento de regímenes democráticos que aunque conservan el principio de representatividad, se complementan con figuras que permiten la acción directa de la población en las decisiones colectivas.

⁴ Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1996.

Esta posibilidad de combinar distintos mecanismos de participación, queda de manifiesto en el pensamiento de Marcel Prélot, quien afirma que la democracia semidirecta es un modelo que “se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”.⁵

En este contexto, las formas de democracia semidirecta se han convertido en elementos torales de los sistemas políticos modernos, pues la exigencia de la ciudadanía, no muy reciente por cierto, del establecimiento de nuevos mecanismos que garanticen su participación, se ha vuelto una constante. Dice Norberto Bobbio que “...la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa...”.⁶

Para el mismo autor, en la actualidad, las formas de democracia semidirecta son el principal referente para determinar el nivel de evolución de un sistema político que pretenda calificarse de democrático. En este sentido, no basta considerar el número de personas que pueden sufragar, sino el tipo y cantidad de mecanismos que se han instrumentado para tal efecto, lo cual se resume en dos interrogantes: ¿quién vota? y ¿en qué asuntos puede hacerlo?⁷

Ahí radica la importancia de estos mecanismos de democracia semidirecta y la necesidad de analizarlos como instrumentos eficaces para contribuir al fortalecimiento de la democracia, pues indudablemente constituyen una realidad.

Laurence Morel señala que “la tendencia mundial sobre estas formas de participación directa es irreversible y global”,⁸ y muestra de

⁵ Citado por Corona Nakamura, Luis Antonio, “Democracia Semidirecta en México”, en *Democracia y Gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 194.

⁶ Bobbio, Norberto, *op. cit.* p. 32.

⁷ Cfr. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1985.

⁸ Citado por González Oropeza, Manuel, “Participación Ciudadana como complemento del gobierno representativo”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Doctrina Jurídica, México, 1999, p. 263.

ello es que en la mayor parte de los países del mundo se incluyen estas instituciones en alguna u otra forma, ya sea en su Constitución o en sus leyes. En estas naciones, ya no se discute si es pertinente el establecimiento del referéndum, del plebiscito, de la iniciativa popular o de la revocación de mandato, sino las medidas que deben adoptarse para evitar algunas consecuencias negativas que se han suscitado con motivo de su aplicación.

En México, aun cuando estas instituciones no están reconocidas expresamente a nivel constitucional ni han tenido una aplicación reiterada, no resultan novedosas, pues amén de que históricamente existe una gran experiencia sobre su aplicación,⁹ actualmente estos instrumentos de participación ciudadana se encuentran establecidos en los sistemas jurídicos de veintidós entidades federativas, a saber, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; además, es innegable la discusión que actualmente se ventila respecto de su inclusión en el ámbito federal, existiendo incluso propuestas concretas sobre el particular; sin embargo, es palpable que aún falta poner en práctica muchos de estos mecanismos, conocer sus efectos y analizar su pertinencia como mecanismos eficaces para contribuir al fortalecimiento de la democracia.

2. Los mecanismos de democracia semidirecta

Como ha quedado asentado, la democracia moderna se sustenta en la premisa de que los ciudadanos deben tener una mayor participación en el sistema de gobierno y en la toma de decisiones, ello en razón de que dadas las condiciones políticas, sociales o económicas actuales, no es posible seguir rigiéndose exclusivamente por instituciones clásicas o tradicionales, que si bien pueden ser fruto de un mandato popular, resultan insuficientes para canali-

⁹ Durante el siglo XIX los plebiscitos fueron cotidianos en nuestro país, pues a través de uno de éstos se reformó la Constitución de 1824 que dio paso a la primera Constitución centralista; asimismo, Benito Juárez, a través del plebiscito, pretendió reformar la Constitución de 1857. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 264.

zar las demandas de los gobernados o para recoger sus puntos de vista sobre temas de interés público.

Con este propósito, se han establecido en diversos sistemas jurídicos, procesos de participación ciudadana que pretenden recoger, de la mejor manera posible, el sentido de la voluntad ciudadana en las decisiones o actos de los poderes públicos.

Estos instrumentos constituyen formas de participación política que a través del voto directo y universal, tiene como fin fortalecer y legitimar plenamente las acciones legislativas o administrativas de las instancias de gobierno, de ahí que su reconocimiento y aplicación, en concepto de Manuel González Oropeza, motiva dos posiciones definidas: por un lado, la que objeta estas figuras por estimarlas contrarias a las instituciones de la democracia representativa, pues permiten que los órganos representativos queden en un estado de suspensión y entredicho cuando un procedimiento de éstos tiene un resultado notoriamente divergente a la postura asumida por aquel órgano; por el otro, la que pretende que, previo a la toma de cualquier decisión de la autoridad, por mínima que ésta sea, se consulte a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo, como operaba en las democracias originales.¹⁰

Como bien apunta el autor, evidentemente ninguna de estas opciones implica un análisis serio y objetivo de estos mecanismos de democracia semidirecta, pues si bien no puede restarse valía a la posibilidad de que los ciudadanos se pronuncien previo a la adopción de determinadas resoluciones de las autoridades, ello no autoriza para que la totalidad del actuar de éstas se sujete al resultado de una consulta, pues de ser así, ninguna razón tendría la elección de representantes populares.

De ahí que más que estimarse excluyentes o contrarios, debe concluirse que tales mecanismos de participación robustecen o coadyuvan con el sistema de democracia representativa, en tanto son canales de la opinión de los ciudadanos sobre aspectos públicos de toral importancia, tales como una decisión de gobierno trascendente para la colectividad o la aprobación de una norma de aplicación general. Por ello, los instrumentos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, son

¹⁰ *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 260 a 263.

parte importante del sistema de pesos y contrapesos que permiten el adecuado desarrollo de la estructura gubernamental.

Tanto el **referéndum** como el **plebiscito** consisten esencialmente en consultas a la ciudadanía, de ahí que comúnmente algunos tratadistas los equiparan, generando confusiones; sin embargo, mientras el primer mecanismo se identifica como una consulta a los electores para aprobar o rechazar actos o decisiones de autoridades u órganos legislativos, el plebiscito se ha reservado a aquellas consultas relacionadas con actos provenientes del ejecutivo, gira pues en torno de una decisión política o más genéricamente, sobre un tema de relevancia y no sobre actos de naturaleza normativa.

En efecto, el **referéndum** ha sido conceptualizado como el derecho del cuerpo electoral para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas. “Es el sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto legislativo”.¹¹ En este sentido, constituye una especie de prerrogativa de veto y sanción, análoga en sus alcances a las facultades que tienen los titulares del ejecutivo para los mismos fines.

En cambio, el **plebiscito** consiste en una consulta a la ciudadanía con el propósito de definir una política o un acto de gobierno trascendente. Es por tanto, un acto público por medio del cual se da vida a la voluntad del Estado, respecto del asunto concreto que se somete a la aprobación o el rechazo de los electores.

Sobre el particular, conviene señalar la opinión del tratadista Elisur Arteaga Nava, quien sostiene que en los sistemas políticos contemporáneos, el plebiscito es considerado como “...una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía”,¹² lo que coincide con lo manifestado por Manuel González Oropeza, en el sentido de que este

¹¹ De León Gálvez, Adín Antonio y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Formas de Participación Semidirecta*, Coordinación Académica de Derecho Electoral del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, p. 3.

¹² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press - Harla, México, 1998, p. 108.

instrumento de participación ciudadana constituye “...una consulta popular que pretende tener un alcance mayor, es parte de la toma de decisiones para definir una política o un acto de gobierno trascendente”.¹³

Por otra parte, la **iniciativa popular** “consiste en la facultad que se reconoce a los ciudadanos o a parte del cuerpo electoral, para promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación”,¹⁴ de ahí que si bien al igual que el referéndum constituye un mecanismo por el que el pueblo participa sin intermediarios en el proceso de creación de normas jurídicas, se diferencia de aquél en que la iniciativa popular es un procedimiento por el que los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto; en tanto que el referéndum, como ha quedado apuntado, es el derecho que tiene el electorado para aprobar o rechazar las decisiones de los órganos legislativos.

Finalmente, la **revocación de mandato**, también conocida como *recall*, es una institución tomada de la revocación del mandato civil que opera como forma de terminación del contrato por voluntad del mandante. “Consiste en un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su período, a través de comicios especiales donde se les confirma o destituye”.¹⁵

La revocación de mandato constituye de esta forma la cara opuesta de la elección de representantes, pues a partir de una petición popular se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo legal previsto para la conclusión de su mandato.

En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana son la manifestación auténtica de la voluntad popular y permiten una relación más directa entre autoridades y electores.

¹³ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 267.

¹⁴ De León Gálvez, Adín Antonio y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵ Baylón García, Felipe, Los instrumentos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, en la página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: www.cddhcu.gob.mx.

3. Los instrumentos de democracia semidirecta en la legislación del Distrito Federal

Por virtud de la reforma constitucional de veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, se otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de normar la materia relativa a la participación ciudadana, según se advierte del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se reitera en la fracción XII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que expresamente señala como facultad del órgano legislativo local, legislar en materia de participación ciudadana.

El 26 de noviembre de 1998, dicha Asamblea, en ejercicio de la atribución conferida por los numerales invocados, emitió la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, misma que fue publicada en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad el 21 de diciembre del mismo año.

Este ordenamiento establece las normas que rigen en esta materia, y tiene por objeto, según se advierte del artículo 1º, fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones estatutarias y legales aplicables.

Con relación a esto, el numeral 5, fracción III, del mismo cuerpo legal, señala que dichos instrumentos son aquellos medios con los que cuenta la ciudadanía en forma individual o colectiva, ya sea para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general, expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general.

En el artículo 3º del ordenamiento en comento, se señalan diferentes instrumentos de participación ciudadana, entre los que figuran el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En la legislación del Distrito Federal se prevén tres de los cuatro mecanismos de democracia semidirecta más importantes, a saber,

el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. El **plebiscito**, de conformidad con el artículo 13 del ordenamiento en cita, es un instrumento a través del cual el jefe de gobierno del Distrito Federal puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de esta ciudad.

Por su parte, el **referéndum** es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia de aquélla, según dispone el artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana.

Finalmente, la **iniciativa popular** es definida por el artículo 36 del mismo ordenamiento legal como aquel mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal pueden presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a aquélla expedir.

Cabe apuntar que de los artículos 17, 20, párrafo segundo, 23, 24, 30, 33, párrafo segundo y 35 de la ley en comento, tanto en el plebiscito como en el referéndum, los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, así como la solución de las controversias que se generen con motivo de la validez de estos mecanismos, corren a cargo de las autoridades electorales locales, administrativa y jurisdiccional, respectivamente. Asimismo, para el caso de la iniciativa popular, el artículo 41 del cuerpo legal mencionado determina que las controversias que se generen con motivo de la comprobación del número de ciudadanos que avalan la propuesta, serán resueltas de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral.

Así también, resulta relevante hacer notar que el Código Electoral del Distrito Federal, en su numeral 140, dispone que en estos procesos de participación ciudadana deben aplicarse las reglas especiales señaladas por la Ley de Participación Ciudadana y en lo conducente, las reglas previstas para el proceso electoral en la preparación, recepción y cómputo de la votación.

De la misma importancia resulta el artículo 141, párrafo último, del Código Electoral local, según el cual los partidos políticos que inte-

gran los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal, fungirán como **garantes de los procesos de participación ciudadana**.

II. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS ELECTORALES

1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el control constitucional

Es un hecho irrefutable que hoy en día, el Derecho Electoral en general, se encuentra regulado en cuerpos legales mucho más acabados, lo que ha permitido un gradual perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos jurídicos en la materia. Muestra de ello es que el sistema de medios de impugnación también ha evolucionado para ser congruente con la constante transformación política y social.

En este contexto, la reforma constitucional de 1996 en la materia, resultó particularmente trascendente, pues consolidó la judicialización de los procesos electorales y los mecanismos de protección en contra de leyes, actos o resoluciones de las autoridades electorales, federales o locales, que puedan violar los derechos político electorales de los ciudadanos o que no se ajusten a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

En efecto, el numeral 41, base IV constitucional, dispone el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de legalidad y de constitucionalidad, dando definitividad a las distintas etapas del proceso electoral. De igual forma, establece que en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Asimismo, por virtud de dicha reforma, en el numeral 99 de la Carta Magna se ordenó la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, que otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones por la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Con esa nueva conformación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite resoluciones definitivas e inatacables, y su competencia se establece primigeniamente en el citado artículo 99 constitucional, cobrando especial relevancia, para el tema que nos ocupa, lo dispuesto en la fracción IV, que a la letra dice:

“ ...

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 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;

... ”

Sobre este aspecto, José Fernando Franco González Salas apuntó que “la Ley reglamentaria tendrá que acotar los casos de procedencia de esta vía de impugnación y señalar que procede sólo cuando se hayan agotado todas las instancias establecidas en las Leyes locales, por las que el acto o resolución pudieren haberse modificado, revocado o anulado. De otra suerte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación corre el riesgo de ser inundado con todo tipo de reclamaciones derivadas de los procesos electorales locales.”¹⁶

Es precisamente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que reglamentó los diferentes medios de impugnación en la materia, entre los que dispuso el **juicio de revisión constitucional**, que tiene su fundamento en los numerales 41, fracción IV, y 99, fracción IV, constitucionales.

En efecto, en el Libro Cuarto de la ley en comento, el artículo 86 determina lo siguiente:

¹⁶ Franco González Salas, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, México, 1996, p. 41.

“ARTÍCULO 86

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar 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 se 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 el 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 pudieran 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.”

La sustanciación y resolución de este medio impugnativo corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según lo establece el numeral 87 de la Ley en cita. No pasa inadvertido que el artículo 88 del mismo ordenamiento, al regular lo relativo a la legitimación y personería de los recurrentes, determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 88

1. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

- a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado;
- b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada;
- c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, y

d) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores.

2. La falta de legitimación o de personería será causa para que el medio de impugnación sea desechado de plano.”

Ahora bien, respecto de la procedencia del juicio de mérito, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, había venido efectuando una interpretación restrictiva de los mencionados artículos 99, fracción IV, constitucional y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal como se desprende claramente de los argumentos hechos valer en diversos fallos,¹⁷ en los que dicho órgano colegiado resaltó los siguientes aspectos:

1. Que el juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación de carácter excepcional y extraordinario, dado que procede únicamente en los casos en que concurran los requisitos a que se refiere el citado artículo 99, fracción, IV Constitucional, a saber: **a)** que se reclamen actos o resoluciones que sean definitivos y se encuentren firmes; **b)** que provengan de autoridades competentes de las entidades federativas, ya sea para organizar y calificar los comicios, o para resolver las controversias que surjan durante los mismos; **c)** que los actos o resoluciones impugnados puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado final de las elecciones; y **d)** que 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. Amén de lo anterior, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral recoge tales presupuestos en el artículo 86, y agrega dos más: 1) que se viole algún precepto de la Constitución General de la República; y 2) 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 pudieran haber modificado, revocado o anulado; y precisa que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación.

¹⁷ Muestra de ello son los juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SUP-JRC-001/98 y SUP-JRC-033/98.

2. Que la calidad de excepcional y extraordinario de este medio de impugnación se ve corroborada con algunos elementos que pudieran utilizarse en una interpretación auténtica de la norma fundamental, de los que se infiere que los órganos que intervinieron en el proceso legislativo de reforma constitucional en el que se creó la revisión constitucional, tuvieron conciencia plena de que el nuevo instrumento jurisdiccional tenía por único objeto el examen de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones importantes y trascendentes de los procesos electorales concretos y actuales para las elecciones en las entidades federativas, y no el revisar la constitucionalidad y la legalidad de la totalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

Entre estos elementos, el órgano jurisdiccional federal señaló los siguientes:

- a) En la iniciativa del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1996, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios así como por el Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se precisó que la reforma propuesta se dirigía a establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, con lo que se excluyeron los que no tuvieran la calidad de definitivos.
- b) Asimismo se puntualizó que con esta nueva vía se pretendía superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas, con lo que se destaca que el objetivo fundamental del juicio de revisión constitucional radica en garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales trascendentes emitidos por las autoridades locales con motivo de los procesos comiciales de su conocimiento.

Ciertamente, en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, consta de manera evidente la voluntad del poder revisor de la Constitución de establecer un sistema **integral** de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todas las leyes, actos y resoluciones electorales, sin excepción,

es decir, para que ninguno quedara exento del control jurisdiccional de constitucionalidad.

Esa voluntad de conformar un sistema integral y el modo de lograrlo, queda de manifiesto desde la exposición de motivos de la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como por el Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que finalmente culminó en el decreto de reformas mencionado, donde textualmente se asentó:

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho.

Por ello, las reformas ... se dirigen a la consecución de un **sistema integral de justicia en materia electoral**, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales ...

...

...la incorporación (al Poder Judicial de la Federación) permite **hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral**, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción segunda del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre ese ámbito legal.”

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente

a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo**, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, **el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos**. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos **actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local**.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, **un sistema de**

justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absolver en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder”.

Así, resulta inconcuso que a partir de la reforma de mérito, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el imperativo de que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, y que para garantizar la observancia de dicho imperativo, está establecido un sistema de medios de impugnación en materia electoral, dentro del cual, el juicio de revisión constitucional que nos ocupa, tiene un papel importante.

III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. El caso del Distrito Federal: Plebiscito 2002

El juicio de revisión constitucional electoral se ha puesto en práctica en innumerables ocasiones, máxime con motivo de los procesos electorales para la renovación de los cargos de elección popular de los órganos legislativos y ejecutivos de las diferentes entidades federativas; sin embargo, esta experiencia es prácticamente nula tratándose de los llamados mecanismos de participación ciudadana, cuya organización, desarrollo y declaración de validez, se reserva, en la generalidad de las legislaciones locales, a las autoridades electorales de los Estados y del Distrito Federal.

Una primera y enriquecedora experiencia se suscitó precisamente en este año, con motivo de la realización del plebiscito convocado por el jefe de gobierno del Distrito Federal, sobre la construcción de los segundos pisos en dos de las arterias viales más importantes de la Ciudad de México.

Como es del conocimiento público, el 18 de junio de 2002, el titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal, en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 67, fracción XXX y 68, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como 13 y 17 de la Ley de Participación Ciudadana de dicha entidad, expidió una convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en Viaducto y Periférico,¹⁸ en las que se fijó como fecha de la consulta el 22 de septiembre del mismo año.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 68, fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 17 de la Ley de Participación Ciudadana de la entidad, la convocatoria de mérito fue hecha del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, a fin de que éste procediera a efectuar los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo.

Durante la etapa de preparación del proceso plebiscitario, el Consejo General del citado Instituto Electoral, en sesión extraordinaria de veintiocho de junio del presente año, emitió el “Acuerdo por el que se aprueba el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el Proyecto de Presupuestos del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002, convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.¹⁹

Esta determinación de la autoridad electoral administrativa, dio lugar a diversas impugnaciones que, en términos de lo dispuesto en los artículos 68, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 24 de la Ley de Participación Ciudadana de la entidad, fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.²⁰

De especial trascendencia resulta señalar que en contra de la sentencia de ese órgano jurisdiccional, los partidos políticos Revolucionaria-

¹⁸ La convocatoria fue publicada el diecinueve y el veintiséis de julio de dos mil dos en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente.

¹⁹ El acuerdo de mérito, entre otras determinaciones, tuvo por recibida la convocatoria a plebiscito de referencia y dio inicio a la organización del proceso respectivo.

²⁰ Estas impugnaciones interpuestas por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Alianza Social

rio Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia promovieron, de manera conjunta, juicio de revisión constitucional electoral, del que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que motivó una de las **discusiones más arduas sobre la procedencia de dicho medio de impugnación**.²¹

En efecto, la mayor discusión se suscitó respecto de la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para combatir los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales con motivo de los mecanismos de participación ciudadana, ello en razón de que como ha quedado apuntado, haciendo una interpretación estricta o restringida del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del numeral 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el órgano jurisdiccional federal electoral ha sentado el criterio de que el juicio de revisión constitucional electoral es un instrumento jurisdiccional extraordinario para combatir los actos o resoluciones electorales definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas.

En este sentido, si la fracción IV del numeral constitucional mencionado señala que serán objeto de impugnación los “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...” y que 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 ele-

y de la Sociedad Nacionalista, así como por los ciudadanos Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, se tramitaron en vía de recursos de apelación identificados con las claves TEDF-REA-014/2002 y acumulados TEDF-REA-015/2002, TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002, y fueron resueltos en sesión pública del treinta y uno de julio de dos mil dos, por mayoría de cuatro votos y un voto en contra.

²¹ Este medio impugnativo se tramitó con la clave SUP-JRC-118/2002 y fue resuelto en sesión pública de treinta de agosto del presente año, por mayoría de cuatro votos y dos en contra.

gidos”, atendiendo a un criterio estricto de interpretación como el que venía sustentando el máximo órgano jurisdiccional electoral del país, podía concluirse que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede respecto de aquellos actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que se refieran o incidan en procesos electorales instrumentados para elegir ciudadanos que ocupen cargos públicos y no respecto de aquéllos derivados de procedimientos de participación ciudadana como el de carácter plebiscitario, sobre todo considerando la última parte del enunciado normativo transcrito y lo dispuesto en el numeral 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es expreso en señalar que el juicio de revisión constitucional electoral permitirá combatir los actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Sin embargo, en la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral en comento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, optó por una posibilidad de interpretación diversa, en el sentido de que **todos los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, derivados tanto de procesos comiciales instrumentados para elegir a los representantes a cargos públicos, como de los procesos de democracia directa que se establecen para el ejercicio directo de la soberanía popular (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.), admiten ser reclamados en la vía de revisión constitucional**, con la salvedad de que en el caso de la elección de personas, la procedencia de dicho medio impugnativo se encuentra limitada por la posibilidad de que las violaciones sean reparables antes de la fecha para la instalación del órgano o la toma de posesión del funcionario electo, lo que obviamente no es exigible, tratándose de procesos comiciales en los que las elección no recaiga en órganos o funcionarios, sino que versen sobre decisiones u obras (plebiscito, referéndum).

Para arribar a esta conclusión, la Sala Superior acudió a los diferentes métodos de interpretación gramatical, sistemática y funcional, haciendo hincapié en que tratándose de estos últimos, se empleaban

las modalidades de interpretación a base de principios y de la *interpretación conforme* de la regla en subordinación al principio.²²

Ahora bien, la interpretación efectuada por el órgano jurisdiccional federal en la materia, se sustentó en síntesis en las siguientes premisas:

- La Constitución está formada fundamentalmente de principios que se desarrollan en reglas concretas y específicas; por tanto, siendo que el artículo 41, fracción IV, constitucional, recoge el principio de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y se complementa con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en la materia, resulta inconcuso que no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral que esté exento de control a través del sistema de medios de impugnación en comento, imperativo que no puede verse satisfecho en ningún supuesto con los sistemas estatales, porque en éstos no se puede revisar la constitucionalidad de actos y resoluciones.

- De la iniciativa y del proceso legislativo que culminó en el decreto de reformas constitucionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, se constata fehacientemente que la voluntad del poder revisor de la constitución fue la de establecer un sistema integral de medios de impugnación, para garantizar que todos los actos y las resoluciones electorales, sin excepción, se sujetaran a la constitucionalidad y legalidad.

- Los instrumentos o procesos de democracia directa, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace y en tanto constituyen mecanismos de ejercicio de derechos político-electorales; de ahí que su ejercicio, desarrollo y resultado están sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad, a través del sistema de medios de impugnación en la materia, el cual tutela el respeto al

²² De acuerdo con la *interpretación conforme*, las normas jurídicas deben explicarse atendiendo al principio inmerso en el sistema jurídico, del cual se desprende, y que constituye su medida y justificación, de ahí que la norma debe regirse y ajustarse a lo que el principio postula, protege y reconoce.

principio democrático constitucional de todos los actos electorales, sin que obste el hecho de que tales instrumentos sean formas de democracia directa, ya que si bien doctrinalmente se han acuñado términos de democracia directa y democracia representativa según el grado de participación del pueblo, éstas en modo alguno son excluyentes, pues la democracia como forma de gobierno ha operado de manera unitaria, lo que permite concluir que la tutela jurisdiccional no sólo debe comprender los procesos democráticos representativos, sino también los procesos democráticos directos.

- La única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control es el juicio de revisión constitucional electoral, y si éste se estimara improcedente, se incumpliría el principio constitucional de que los actos electorales trascendentes deben estar sujetos al control de constitucionalidad por algún medio de impugnación adecuado y accesible, máxime cuando atendiendo a la naturaleza y finalidades de los procesos plebiscitarios, los recursos de revisión, apelación, reconsideración y el juicio de inconformidad previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, están dados para ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de actos relacionados con procesos electorales de carácter federal, en tanto que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es medio de defensa exclusivamente para los ciudadanos, que se concreta a los casos en que los actos o resoluciones de la autoridad responsable puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar, ser votado o de asociación, especificando dentro de este último el de afiliación libre e individual a los partidos políticos, y que en tales hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados se pueda hacer efectiva sin involucrar al resto de la comunidad ciudadana, ni alterar en lo sustancial las medidas o determinaciones tomadas para la organización y preparación de un proceso electoral con efectos generales.

- Haciendo uso de la interpretación conforme, que pretende armonizar las reglas a los principios que las rigen y tomando como base orientadora y fundamental, el principio de que los actos y resoluciones electorales importantes, sin excepción, deben ajustarse a la constitucionalidad y legalidad, resulta innegable que lo dispuesto en la fracción IV del artículo 99 de la Carta Magna, en el sentido de que

son objeto del control constitucional los actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades electorales locales “encargadas de organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, cuando incidan de modo determinante en el proceso respectivo o en el resultado de las elecciones”, debe interpretarse en el sentido de que cuando el precepto emplea los conceptos genéricos *comicios* y *elecciones*, éstos no sólo están referidos a aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los demás procesos o instrumentos, que algunos llaman democracia directa o participativa establecidos en los sistemas jurídicos estatales.

Ello es así, ya que la primera parte de la disposición alude en forma genérica a los términos *comicios* y *elecciones*; conceptos, que desde su propia connotación gramatical no sólo se han utilizado únicamente para referirse a los actos electorales relacionados con la elección de representantes populares, sino que tienen significados más abiertos, ya sea identificándolos como “actos electorales” o a la facultad de elegir entre dos o más opciones de una alternativa, respectivamente. De donde puede concluirse que la segunda parte del precepto constitucional, donde se hace referencia a que las impugnaciones “solamente” procederán si son jurídica y materialmente reparables y posibles antes de la instalación de los órganos o de los funcionarios electos, sólo rige para aquellas elecciones o comicios relacionados con la designación de representantes populares pero no a aquellos procesos que, siendo de la materia electoral, se refieran a la elección de cosas distintas a personas, en los que, por razón lógica, no puede tener aplicación.

En consecuencia, el vocablo “solamente”, no tiene como finalidad precisar un supuesto único de procedencia de los medios de impugnación, para constreñirlos a procesos de elección de personas, sino que tiene como función establecer las modalidades o condiciones propias para la procedencia de la impugnación de actos electorales que, según sus características, pueden tornarse irreparables de transcurrir los plazos electorales en cualquier tipo de elección, o bien, de haberse instalado los órganos o tomado posesión los funcionarios elegidos, supuesto en el cual, evidente-

mente, esta modalidad tiene aplicación exclusivamente para la elección de personas.

Lo anterior permite concluir que al ser innegable que los procesos de democracia directa que implican elecciones y comicios están comprendidos en el numeral 99, fracción IV, constitucional, quedan sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en la materia.

- Una interpretación en sentido restringido, que llevara a considerar que los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que son impugnables, son únicamente aquéllos que se refieran o incidan en procesos electorales instrumentados para elegir ciudadanos que ocupen los respectivos cargos públicos, pasaría por alto el principio relativo a que todos los actos electorales, sin excepción, están sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad, lo que equivaldría a reconocer que los vicios de constitucionalidad en esos procesos están fuera de dicho control, máxime cuando no existe el control difuso de la constitucionalidad.

- En el supuesto de que efectivamente, el enunciado constitucional excluyera a los demás procesos democráticos, y su aplicación quedara restringida a las elecciones de representantes populares, resultaría admisible recurrir a un procedimiento integrador del enunciado normativo, tomando en cuenta: primero, que el principio constitucional, ineludible, imperativo y rector, es que todos los actos electorales de importancia deben estar sujetos a la constitucionalidad y legalidad; segundo, que los procesos de democracia directa a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en los actos de gobierno, constituyen actos propiamente electorales, y tercero, que el sistema de medios de impugnación fue establecido para asegurar y garantizar la sujeción de todos los actos electorales al principio en comento. De lo cual se infiere que el inicio, desarrollo y resultado de los instrumentos de democracia directa, quedan comprendidos y sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

- De estimar que la Constitución no hace referencia expresa a los procesos de democracia directa como actos sujetos al control constitucional, porque el constituyente no quiso recoger esos procesos como objetos de impugnación, debe considerarse que la experiencia histórica en la técnica legislativa permite afirmar que el legislador, incluyendo al revisor de la Constitución, suele resaltar en las leyes o disposiciones que emite, los supuestos que ordinaria y cotidianamente ocurren, y deja en el ámbito de

la generalidad, los supuestos que sólo se dan ocasionalmente o de los que no se tiene experiencia, por no ser comunes o recurrentes, lo que podría explicar, que en el caso del artículo 99, fracción IV, después de aludir a los comicios en general, concluyera con un requisito de procedibilidad que sólo puede aplicarse a elecciones de personas, y dejara dentro de la generalidad a los demás comicios, pues mientras las elecciones de funcionarios deben llevarse a cabo necesariamente en las fechas constitucional y legalmente establecidas; en cambio, los procesos de democracia directa no tienen carácter obligatorio.

- La propia norma fundamental recoge como principios rectores de las elecciones democráticas, que la voluntad de los ciudadanos se manifieste a través del sufragio universal, libre y directo, lo que tiene aplicación en todos los procesos en que se exige la autenticidad de la elección, en los que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, garante de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos electorales, debe operar para que se respete la voluntad de la ciudadanía, ya que a pesar de la diferencia entre los procesos para elegir representantes y aquellos conocidos como instrumentos de democracia directa, ambos comparten elementos comunes como son: el sufragio, las cualidades del elector, la existencia de un registro electoral y de órganos encargados de llevar a cabo el procedimiento de elección o consulta a la ciudadanía. Asimismo, su desarrollo y calificación generalmente se encomienda a los mismos órganos encargados de las elecciones para la renovación de los poderes públicos, con la finalidad de que los resultados sean transparentes y confiables, de donde resulta innegable el carácter electoral que revisten estos mecanismos de participación ciudadana, como formas de democracia, a través de los cuales se hace patente la voluntad del pueblo en el ejercicio de su soberanía.²³

Por estas razones, en el caso de la impugnación de los actos relacionados con el proceso plebiscitario en el Distrito Federal, la Sala Superior tuvo por satisfechos los requisitos de interés y legitimación, en la medida que fueron partidos políticos los impugnantes y que el juicio de revisión constitucional es el medio idóneo y eficaz para ejercer el control constitucional de tales actos.

²³ Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, treinta de agosto de dos mil dos, pp. 6-47.

IV. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: UNA PROPUESTA DE REFORMA

Es un hecho innegable que el Derecho evoluciona en la medida en que lo hacen las sociedades, lo que queda de manifiesto con las constantes y permanentes modificaciones a los ordenamientos jurídicos con el fin de que éstos resulten congruentes a las realidades política, social y económica.

El Derecho Electoral no ha sido la excepción, por el contrario, es una de las ramas jurídicas que más modificaciones presenta y en un breve período de tiempo. Muestra de ello es que los cambios más importantes en la materia se dieron durante las últimas décadas y son el producto de los reclamos y exigencias de la sociedad interesada en contar con mecanismos democráticos transparentes y veraces, con instituciones confiables, con medios de defensa adecuados, y con una mayor participación en la toma de decisiones.

Como consecuencia de estas peticiones se han emitido disposiciones constitucionales y legales que garantizan la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo; que salvaguardan la realización de procesos electorales para la renovación de los cargos de elección popular periódicos y confiables; que aseguran la existencia de autoridades en la materia autónomas en su funcionamiento, independientes en sus decisiones y profesionales en su desempeño, lo que redundará en la organización y calificación de comicios transparentes; que establecen un sistema de medios de impugnación que asegura que todos los actos y resoluciones de dichas autoridades se sujetarán invariablemente a los principios rectores de la función electoral, en particular el de legalidad; o preceptos que garantizan una mayor participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones que les atañen a través de mecanismos de democracia directa.

Este proceso evolutivo es patente no sólo en el orden federal, sino también en cada una de las entidades federativas, cuyas legislaciones en la materia deben observar las directrices contenidas en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entre otros aspectos, tienen por objeto

garantizar que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales locales se rija por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que las autoridades que tenga 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; asimismo, que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En algunos casos, incluso puede afirmarse que el avance de la regulación electoral ha sido mayor en el ámbito local que en el orden federal, habida cuenta que mientras en 22 entidades federativas, ya se han establecido expresamente mecanismos de democracia semidirecta, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, éstos aún no se contemplan en la Constitución Federal.

El mismo proceso de desarrollo se ha vivido en los órganos jurisdiccionales con motivo de su labor interpretativa, pues impulsados por los cambios normativos y particularmente, por las transformaciones políticas, sociales o económicas, aquéllos han optado por efectuar rectificaciones de criterios que antes parecían inmutables, ello derivado de una nueva reflexión sobre el tema.

Lo anterior cobra relevancia cuando con motivo de la reciente aplicación de un mecanismo de democracia semidirecta en el Distrito Federal, y una vez impugnada la decisión del órgano jurisdiccional local, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo que efectuar una ardua labor de exégesis fundada en principios y reglas, para estimar viable la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral interpuesto por diversos partidos políticos.

El resultado de este trabajo interpretativo marcó una importante pauta para la revisión de la constitucionalidad de los actos y resoluciones derivados de mecanismos de participación ciudadana, pues atendiendo a este criterio sentado por dicho órgano jurisdiccional, quedó de manifiesto que el inicio, desarrollo y resultado de los instrumentos de democracia semidirecta, quedan comprendidos y sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, al comprenderlos

dentro de los conceptos genéricos de *comicios y elecciones* a que se refiere el numeral 99, fracción IV, constitucional.

Esta nueva interpretación implicó un cambio en el criterio que en el año de 1999 sostuvo el máximo órgano jurisdiccional federal en la materia, pues tratándose de las elecciones de Comités Vecinales que tuvieron verificativo en el Distrito Federal en dicho año, la autoridad federal, al desechar los diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por los ciudadanos que en su momento integraron las planillas contendientes, argumentó que ninguno de los medios de impugnación previstos en la legislación federal electoral, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resultaba procedente, no siendo posible por tanto, modificar la vía por no existir ésta.

Sin embargo, aun cuando omitió estudiar el fondo de dichas impugnaciones, la Sala Superior llevó a cabo una interpretación del artículo 99, fracción IV, constitucional, dando un sentido restringido a este precepto, el cual difiere del criterio sostenido recientemente. La interpretación atinente es del tenor siguiente:

“ ...

Lo expuesto pone de manifiesto que, a través de los medios de impugnación anotados (recursos de revisión, apelación y reconsideración, así como juicio de inconformidad), no es dable examinar la legalidad o constitucionalidad de actos o resoluciones que versen sobre la elección de comités vecinales en el Distrito Federal, en tanto que, éstas no encuadran en ninguna de las hipótesis de procedibilidad previstas por las normas aplicables; y si bien, mediante el juicio de revisión constitucional electoral es posible combatir actos o resoluciones de las autoridades competentes del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales atinentes y de resolver las controversias que surjan durante los mismos, como lo prevé el artículo 99 constitucional, en la fracción IV de su párrafo cuarto, y el 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sin embargo, a través del aludido medio de impugnación, respecto a la ciudad capital de nuestro país, sólo se logra el control constitucional de las elecciones celebradas para efecto de elegir a su Jefe de Gobierno, a los miembros de la Asamblea Legislativa y a partir del próximo año, a los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoria-

les; órganos político-administrativos que, aclarado quede de una vez, son entes diversos a los comités vecinales...

...

Como se decía, por medio del juicio de revisión constitucional electoral, es asequible reclamar actos o resoluciones de las autoridades competentes del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales en la capital de la República, pero no aquéllos derivados de la elección de comités vecinales, en virtud de que estas elecciones (de comités vecinales), no se identifican con alguna de las contempladas en los invocados preceptos de la Carta Magna y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como sujeta a verificación jurisdiccional por medio del juicio de revisión constitucional electoral, por lo que, es indudable que, ni siquiera a través de éste, la Sala Superior podría justipreciar la constitucionalidad de algún acto derivado de estas votaciones.

En efecto, a pesar de que en el artículo 99 de la máxima ley, el constituyente permanente no estableció en forma expresa que las acciones deducibles por este medio de impugnación sólo pueden referirse a los procesos electorales mencionados, sino que aludió a las reclamaciones 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 lo mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, con cuyo texto parecería incluir las elecciones locales de toda clase de órganos de representación que surjan del sufragio popular; sin embargo, no obstante lo apuntado, sucede que la impresión de esa lectura aislada se desvanece cuando se analiza la disposición como parte integrante del sistema al que pertenece, que, en su conjunto, hace patente la limitación aludida, y ante ello, no se debe estimar indispensable que la taxativa se reiterara literalmente en este precepto.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, en nuestra Carta Magna se precisan las bases para la organización política de las Entidades Federativas, los Ayuntamientos y el Distrito Federal, las cuales establecen, en lo que interesa, que el sufragio universal, libre, secreto y directo, debe ser el conducto para integrar a los órganos del Estado antes señalados; y a efecto de garantizar que el voto que emitan los electores tenga las cualidades mencionadas, se incluyeron en la Constitución General principios vinculatorios para las constituciones, leyes y autoridades locales, de observancia obligatoria en la organización y realización de sus comicios.

...

Aunado a lo anterior, el artículo 40 de la Carta Magna establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Debe aclararse que, en el caso de las Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, la calidad representativa y democrática no debe recaer en un órgano o ente cualquiera, sino sólo en aquéllos que la propia Ley Suprema, en sus artículos 115, 116 y 122, instituyen como poderes de gobierno, electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo, es decir, los gobernadores de los Estados, diputados, locales, integrantes de los ayuntamientos, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos políticos administrativos, estos tres últimos del Distrito Federal.

Ahora bien, en concordancia con la obligación impuesta a las Entidades Federativas y al Distrito Federal, para que sus procesos electorales se apeguen a los principios constitucionales referidos, el constituyente ordinario estableció un proceso jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos dentro del marco de las elecciones locales, al cual denominó juicio de revisión constitucional electoral, mismo que insertó en la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

En esta tesitura, es factible concluir que, los actos emanados de la elección de comités vecinales en el Distrito Federal, no son reclamables a través del referido medio de impugnación, en tanto que, no es posible exigir que estos comicios —para elegir comités vecinales—, estén investidos de las características señaladas en la Constitución Federal, ya que no es ésta la que determina las bases a que deben sujetarse, sino que es la autoridad competente del Distrito Federal, a través de sus facultades autónomas, la que establece los principios atinentes, por tratarse de órganos representativos complementarios, diversos a los instituidos por la Ley Fundamental; en consecuencia, se insiste, resulta improcedente el juicio de revisión constitucional electoral para reclamar actos derivados de las pluricitadas elecciones, en virtud de que dicho juicio fue creado ex profeso para asegurar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades locales, en los comicios de las Entidades Federativas, y es el caso que la máxima ley no establece las bases a que se deben sujetar los procesos electorales para la elección de comités vecinales.

Esta interpretación encuentra mayor fuerza con lo que entendió el legislador ordinario al redactar los artículos 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque en ellos estableció que esta Sala Superior es competente para conocer de los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones de las autoridades encargadas de organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las Entidades Federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Como se ve, el actuar del legislador ordinario, de darle un carácter limitativo al medio de impugnación, sólo conduce al convencimiento de que no existen otras elecciones sujetas a control constitucional a través de ese juicio, porque de considerarse únicamente como mención enunciativa, no sería lógico el señalamiento selectivo, puesto que la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional está dada exclusivamente para esta Sala Superior.

O sea que, si no como se puso de relieve, los promoventes carecen de legitimación para intentar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sumado a que los actos derivados de las elecciones de comités vecinales en el Distrito Federal, no pueden combatirse a través de algún otro medio de impugnación de los que compete conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entonces los presentes asuntos, por este otro motivo, también tendrían que desecharse de plano; amén de que, no está por demás aclarar que, tampoco los actos reclamados versan sobre algún conflicto laboral entre el Instituto Federal Electoral y alguno de sus servidores, por lo que, de igual manera, el juicio que prevé el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, será improcedente para que a través de él, pudieran examinarse, lo que implica que, como arriba se apuntó, en la especie, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es improcedente ante la falta de legitimación de los promoventes y tampoco cabría la posibilidad de examinar la legalidad o constitucionalidad de los actos de que se duelen los actores a través de otro

de los distintos medios de impugnación que prevé el artículo 99 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que, no habría la posibilidad de darles un trámite diferente y encauzarlos por los que pudieran corresponderles, por no haber ninguno.”²⁴

Ahora bien, siendo los Comités Vecinales órganos de representación ciudadana que se eligen cada tres años en las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales del Distrito Federal, en los términos que dispone la Ley de Participación Ciudadana de dicha entidad, por medio del voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, con la intervención del Instituto Electoral del Distrito Federal, en lo relativo a su convocatoria, organización, recepción de la votación y realización de los cómputos correspondientes, aplicando en lo conducente las disposiciones electorales; así como del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en la solución de las controversias que se susciten con motivo de su integración, puede concluirse que también en este caso, el máximo órgano jurisdiccional electoral del país, estuvo en aptitud de conocer de las impugnaciones planteadas en aquella ocasión.

En efecto, tomando en cuenta la última interpretación llevada a cabo por la Sala Superior del Tribunal mencionado y considerando que en los Comités Vecinales está inmerso el ejercicio de los derechos político-electorales, así como el funcionamiento de las autoridades electorales locales y la aplicación de las normas en la materia, resulta claro que los actos relativos a la integración de estas formas de representación ciudadana, también son susceptibles de control constitucional, a través del sistema de medios de impugnación en la materia, máxime cuando en el orden local no existe la posibilidad de efectuar dicho control.

En este orden de ideas, se estima que el reciente criterio sentado por la Sala Superior, responde adecuadamente a la realidad imperante, y principalmente, al ejercicio de nuevas formas de de-

²⁴ Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-024/99, SUP-JDC-029/99 y SUP-JDC-030/99, nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, pp. 8-16.

mocracia distintas de la elección de representantes a cargos públicos, ya que a través de dicha argumentación, en lo sucesivo, todos aquellos actos o resoluciones que sean consecuencia de los mecanismos mediante los cuales el pueblo, en ejercicio de su soberanía, participa en la toma de decisiones, quedarán sujetos al control de su constitucionalidad, tal como fue la intención del constituyente al establecer la fracción IV del artículo 99 de la ley fundamental, precepto que se complementa con un sistema integral de medios de impugnación en la materia.

Sin embargo, si bien con la interpretación de mérito, resulta patente la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas con motivo de los procedimientos de participación ciudadana, ello trae aparejado un nuevo escollo sobre el que la autoridad federal no efectuó pronunciamiento alguno, a saber, **el relativo a la legitimación en el medio impugnativo que nos ocupa.**

Esto es así, dado que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral **sólo puede ser promovido por los partidos políticos**, a través de sus representantes legítimos, y la ausencia o falta de este presupuesto procesal, da lugar al desechamiento del mismo, y si bien en el caso de la impugnación del proceso plebiscitario que se desarrolló en el Distrito Federal, tal requisito se tuvo por satisfecho al haber sido interpuesto el juicio respectivo por diversos partidos políticos, lo cierto es que este escenario no es el único factible tratándose del desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, en los que los ciudadanos, por su propio derecho, están en aptitud de combatir, a nivel local, los actos y resoluciones que las autoridades electorales emitan con motivo de los mismos.

En efecto, la mayor parte de las legislaciones de las entidades federativas otorgan a los ciudadanos una amplia participación en los diversos instrumentos de participación ciudadana, muestra de ello es que tratándose del plebiscito y del referéndum, tienen la posibilidad de solicitar su realización, siempre que reúnan un porcentaje determinado por la propia ley; asimismo, cuentan con el derecho a impugnar actos y resoluciones de las autoridades electorales du-

rante los procesos de participación ciudadana, inclusive haciendo hincapié, en algunos casos, que este derecho deberá ejercitarse en forma individual, sin que sea admisible representación alguna.

Amén de lo anterior, en diversas entidades federativas, los partidos políticos únicamente fungen como garantes de dichos instrumentos de participación ciudadana, e incluso, como acontece en el caso del Distrito Federal, tratándose de la elección de Comités Vecinales, se prohíbe a dichos institutos políticos participar en el proceso de integración respectivo.

Lo anterior pone de manifiesto que los ciudadanos, en el supuesto de que hayan interpuesto ante la autoridad jurisdiccional local, el medio de impugnación idóneo para combatir un acto o resolución derivado de un procedimiento de participación ciudadana, **si bien tiene interés jurídico para impugnar la resolución que le recaiga, no cuenta con legitimación para intentar el juicio de revisión constitucional electoral**, pues el texto actual del artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo reserva exclusivamente a los partidos políticos.

Cabe hacer mención que tal como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JRC-118/2002, éste es el medio impugnativo idóneo y eficaz, pues está dado para ejercer el control de todos los actos o resoluciones de las autoridades competentes de los Estados, sobre el inicio, desarrollo y resultados de los procesos electorales, cuando se atente contra los principios constitucionales que los rigen, amén de que los recursos de revisión, apelación, reconsideración y el juicio de inconformidad previstos en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permiten ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de actos relacionados con procesos electorales de carácter federal, lo que descarta su aplicación, en tanto que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 y siguientes del mismo cuerpo legal, constituye un medio de defensa exclusivamente para los ciudadanos, que se concreta a los casos en que los actos o resoluciones de la autoridad responsable puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales, y

que en tales hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados se pueda hacer efectiva sin involucrar al resto de la comunidad ciudadana, ni alterar en lo sustancial las medidas o determinaciones tomadas para la organización y preparación de un proceso electoral con efectos generales, de donde se sigue que tampoco es el medio adecuado para impugnar los actos o resoluciones relacionados con la preparación, desarrollo o los resultados de los procesos de participación ciudadana.

En este sentido, tomando en consideración:

- Que todos los actos derivados de los diversos mecanismos de participación ciudadana están sujetos al control constitucional por parte de la autoridad federal competente.

- Que los ciudadanos cuentan con la posibilidad, a nivel local, para combatir los actos o resoluciones derivados de dichos mecanismos.

- Que los ciudadanos que interpusieron el medio de impugnación local, al cual le recaiga una resolución que estimen se aparta de los principios de constitucionalidad y legalidad, tienen interés jurídico para acudir a la jurisdicción federal, que es la que en todo caso está en aptitud de resarcir el derecho conculcado.

- Que en tal virtud, tratándose de la impugnación vía juicio de revisión constitucional electoral, de actos o resoluciones derivados de los instrumentos de participación ciudadana, no sólo los partidos políticos, en su carácter de garantes, tienen el interés jurídico para controvertirlos.

- Que actualmente el juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus legítimos representantes.

Se estima necesario reformar el texto del actual numeral 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de que conceda legitimación a los ciudadanos para interponer el juicio de revisión constitucional electoral, en aquellos casos en que éstos hayan interpuesto el medio de impugnación ante la autoridad jurisdiccional local, en contra de los actos o resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana que se encuentran previstos en las legislaciones de las entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press - Harla, México, 1998.
- Baylón García, Felipe, *Los instrumentos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato*, en la página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: www.cddhcu.gob.mx.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1996.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1985.
- Corona Nakamura, Luis Antonio, “Democracia Semidirecta en México”, en *Democracia y Gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- De León Gálvez, Adín Antonio y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Formas de Participación Semidirecta*, Coordinación Académica de Derecho Electoral del Tribunal Federal Electoral, México, 1995.
- Franco González Salas, José Fernando, Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, México, 1996.
- González Oropeza, Manuel, “Participación Ciudadana como complemento del gobierno representativo”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Doctrina Jurídica, México, 1999.
- Pérez Gándara, Raymundo, “Democracia y Representación como presupuestos del Derecho Electoral”, en *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, libro I, México, 2000, pp. 56 y 57.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, tomo II, Editorial Alianza Editorial, México, 1994.

RESOLUCIONES

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-024/99, SUP-JDC-029/99 y SUP-JDC-030/99, 9 de septiembre de 1999.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-001/98, 10 de febrero de 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98, 16 de julio de 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, 30 de agosto de 2002.

Tribunal Electoral del Distrito Federal, recurso de apelación TEDF-REA-014/2002 y acumulados TEDF-REA-015/2002, TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002, 31 de julio de 2002.

TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL SISTEMA DE CALIFICACIÓN DE ELECCIONES EN MÉXICO. REFLEXIONES PARA UNA PROPUESTA LEGISLATIVA

*José Pedro LUNA GARCÍA**

SUMARIO: I. Introducción; II. El sistema de elecciones en México y la reforma político-electoral; 1. Un punto de entrada al sistema electoral mexicano; 2. La llamada reforma del Estado; III. El marco constitucional del sistema de calificación de elecciones en México; 1. Naturaleza de la calificación electoral mexicana; 2. Tendencias contemporáneas de la calificación electoral en México: sinopsis, 3. Lo nuevo y lo novedoso del sistema de validación de elecciones en México; IV. Propositiones y reflexiones finales; Bibliografía y legislación.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho ha cobrado en el mundo una extraordinaria importancia, en tanto instrumento normativo de las democracias y de la consolidación de los sistemas políticos de los Estados contemporáneos. Es en tal virtud que cobra fuerza la tesis de Dieter Nohlen, en el sentido de que el actual derecho electoral se relaciona en forma directa y vital con el sistema político, pues la evolución de la democracia moderna no es posible concebirla sin la existencia de un marco jurídico electoral.¹ Aunque debe

* Vocal secretario del Comité Distrital 01. I.E.M, socio fundador del Bufete “Lumer y Asociados, S.C.”, *Exjuez Mixto y especializado del Estado de Michoacán*.

¹ Dieter Nohlen *et al.*, *Diccionario Electoral*, IIDH/Capel, San José, Costa Rica, 1989, p. 213.

advertirse que históricamente el sistema político mexicano, que encuentra su expresión en la modalidad llamada o conocida en la teoría política como “semipresidencial o presidencialismo”, ha plasmado rasgos y matices propios de y en nuestra democracia en los diferentes cuerpos normativos de nuestro país en materia político-electoral.

Vivimos en el Estado mexicano una época renovadora y dinámica, que ha dejado atrás, en tanto tendencia histórico-política, un sistema hegemónico de partidos (que no un sistema de partido único como en la extinta Unión Soviética), para dar lugar a un pluralismo de fuerzas partidistas que luchan, contienden en forma real y abierta para acceder al poder público por la vía electoral, misma que se encuentra enmarcada en el orden normativo y, desde luego, por el principio de legalidad en su más amplio sentido. Sin embargo, es dable destacar que este “marco reformador” tuvo en su base una postura filosófica de fortalecimiento del sistema de partidos, cuya realidad actual ha sido ampliamente discutida,² dado que con ello se rompe el esquema tradicional de valores políticos, de postulados históricos como el federalismo y la soberanía interior de las entidades federativas.

La calificación electoral en México, es un tópico, un verdadero eje sobre el cual gira el interés del análisis jurídico-político y, en especial, resulta de enorme importancia en el marco del contencioso electoral, merced a la reforma primaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, en la que el artículo 74, fracción I, de la Carta Magna, plasma, consagra un nuevo sistema de calificación electoral en la renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal, suprimiéndose la heterocalificación política como tendencia histórico-jurídica, para dar lugar a un nuevo sistema de determinación de validez, concretado en una heterocalificación judicializada en el marco del principio de especialización jurisdiccional.

Dable es destacar que, en el pasado reciente fue suprimido del plano federal, el sistema de autocalificación política y los correspon-

² En 1997 se celebró en el estado de Guerrero el Primer Encuentro Nacional de Tribunales Electorales Locales, foro donde fueron discutidas ampliamente las reformas jurisdiccionales de 1996, incluyendo el tema al que se alude.

dientes Colegios Electorales del Congreso de la Unión, para dar lugar a un *nuevo sistema (mixto)*, fortalecido por el principio de legalidad, en cuya aplicación interviene el Instituto Federal Electoral y, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fijamos nuestro interés en la *calificación electoral del Ejecutivo de la Unión*, destacando no sólo la tendencia contemporánea de una heterocalificación judicializada, sino especialmente, la existencia dentro del marco jurisdiccional electoral, la novedosa posibilidad en la historia contenciosa, es decir, en la evolución de la actividad jurisdiccional, de que un órgano formal y materialmente investido de facultades de “decir el derecho” con relación a una litis, realice ahora, una *CALIFICACIÓN PURA*, lo que representa un punto *sui generis* en el derecho comparado, al menos, de América Latina.

Ante todo, dejamos asentado que, en virtud de la reforma político-electoral de 1996, se ha concretizado una nueva tendencia histórico-jurídica *ÚNICA*, no sólo en la vida constitucional mexicana, sino también de todos aquellos países que han erigido su forma de gobierno como una república federal, por la que un órgano jurisdiccional tiene, no sólo facultades para calificar las elecciones correspondientes al ámbito federal, que es lo deseable por la distribución competencial que consagra el artículo 124 de la Carta Básica, sino también, y bajo supuestos diversos, las elecciones de diputados, ayuntamientos y de los ejecutivos locales, modificando con ello la concepción tradicional del federalismo mexicano. Sostenemos que, precisamente del texto del numeral 99 del cuerpo normativo primario, se desprende una nueva orientación filosófico-constitucional, lo que denominamos en un foro nacional sobre el ramo,³ como “La nueva tendencia o concepción metafederalista de la calificación electoral en México”, que en la praxis electoral representa una nueva tendencia procesal contemporánea. Precisamente, éste fue uno de los puntos que resultaron particularmente motivadores para desarrollar el tópico, que hoy hemos retomado.

³ En el mes de junio de 1997 se realizó en esta ciudad de Morelia, Michoacán el Encuentro Nacional Sobre Legislación Electoral y Democracia; foro en que participamos y defendimos nuestra ponencia, específicamente, en la Mesa de Justicia Electoral, evento convocado y validado por COMECSO/IEM/TEE/UMSNH.

Nos ha interesado diferenciar lo *nuevo* y lo *novedoso* de las tendencias contemporáneas de la calificación electoral mexicana, presentando una sistematización personal sobre las orientaciones actuales en el sistema de validación de elecciones de nuestra nación.

Terminamos con una modesta *propuesta*, concretada en diversos puntos para una reforma legislativa relacionada con la calificación electoral federal.

II. EL SISTEMA DE ELECCIONES EN MÉXICO Y LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

1. Un punto de entrada al sistema electoral mexicano

En nuestro sistema constitucional vigente, es un postulado la elección popular directa en la renovación periódica del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión, principio del que participa el régimen de elecciones de las entidades federativas.

Debe destacarse que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, consagró el derecho de los ciudadanos a participar en la integración y funcionamiento de los gobiernos de sus respectivas naciones y lo reconoció como uno de los más importantes derechos del hombre.⁴

Las elecciones representan hoy en día la forma constitucional y vía pacífica de renovación del poder público, del gobierno, en sus planos federal, local y municipal. De acuerdo con Krieger, “la función electoral es una de las formas en que el pueblo mexicano ejerce el derecho de soberanía de que es titular”, siendo que “la tarea de los órganos del poder público, en esta materia, es la de asegurar y preservar que se lleven a cabo los procesos electorales en las formas establecidas por el ordenamiento jurídico”.⁵

Vivir en un Estado de derecho implica en este campo, que los procedimientos electorales, es decir, la secuela proyectiva de

⁴ Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU, 1948.

⁵ Krieger, Emilio (coordinador), *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial/CIIH-UNAM, México, 1993, p. 13.

actos realizados, desarrollados por los ciudadanos, partidos políticos, autoridades electorales y otros entes a los que se les reconoce legitimidad, se encuentren sujetos al principio de legalidad de manera invariable y en su más amplio sentido, con el objetivo de preservar el sistema constitucional de elecciones.

El principio de legalidad en materia político-electoral, se encuentra consagrado y reconocido en nuestra Ley Fundamental, en los artículos 16, párrafo primero, y 41, fracción III, para cuya preservación se establece ahora un tecnificado sistema de medios de impugnación y la función jurisdiccional especializada incorporada de manera significativa en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; postulado éste vinculado con los principios de supremacía e inviolabilidad constitucionales (artículos 133 y 136 de la Carta Magna).

En *nuestra opinión*, las *elecciones* en México representan un verdadero *sistema normativo* que se compone de reglas primarias y reglamentarias del orden federal y locales, de carácter sustantivo y procedimental, cuya finalidad es enmarcar la regularidad periódica de los diversos comicios bajo el principio de supremacía constitucional, cuya aplicación es encomendada a órganos administrativos, jurisdiccionales y/o políticos. Este es el significado que le daremos al sistema de elecciones en México.

Debe anotarse aquí, citando a Rodríguez Zepeda, que: “las Constituciones no originan el Estado de Derecho, sino que son más bien su expresión y plasmación codificada”, y representan hoy en día, en parte, el “resultado de debates, luchas y cambios sociales; han podido en nuestra época convertirse también en recursos para plantear demandas políticas y definir las estrategias de los grupos políticos bajo un horizonte democrático”.⁶

2. La llamada reforma del Estado

El presidente de México, el doctor Ernesto *Zedillo Ponce de León* al cumplir con el protocolo, dando su discurso de toma de pose-

⁶ Rodríguez Zepeda, Jesús, *El Estado de Derecho y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 12, IFE, México, 1996, p. 43.

sión, reconoció que el marco político requiere algunos cambios y destaca que en el plano de la democracia, deben revisarse las reglas del juego electoral; es en tal sentido que compromete la actividad de los años posteriores de su gobierno. En efecto, el entonces titular del Ejecutivo expuso:

México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales.

Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben *contribuir a que dejemos atrás para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral.*

Para llevar a cabo esta *reforma definitiva*, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas incluyendo, desde luego, el financiamiento de los partidos, los topes a gastos de campañas, el acceso a medios de comunicación y la *autonomía de los órganos de la autoridad electoral.*

La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática.

Si bien esa reforma electoral habrá de aplicarse por primera vez en las elecciones de 1997, debemos esforzarnos para llevarla a cabo tan pronto como lo permitan los consensos necesarios. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados.

Sabré asumir mi responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo y estoy seguro de que todos los partidos políticos sabrán asumir que la competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la ciudadanía.⁷

Discurso que fue retomado en la respectiva propuesta-convocatoria del ejecutivo federal, seguido de un intervalo temporal; siendo que, es hasta enero de 1995, cuando se dan pasos significativos dentro de la llamada Reforma del Estado, en virtud de que los líderes de los hasta entonces cuatro partidos con presencia y representación en el Congreso Federal (PT, PAN, PRD y PRI), concretaron

⁷ Citado por Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo Electoral Mexicano*. Serie Formación y Desarrollo. DESPE/IFE. México, 1995, p. 393.

mediante su firma el “ACUERDO POLÍTICO NACIONAL”, que representó un compromiso plural para avanzar en lo que se presu- mía la reforma electoral definitiva. El diálogo se proyecta y concre- ta inicialmente en abril del referido año; sin embargo, se suspende por el retiro sorpresivo del PRD, que más tarde es seguido por el PAN, dando lugar a un espacio silencioso de varios meses, siendo que, en octubre los partidos suscriben un convenio para reanudar el diálogo, acuerdo que trae como efecto la reinstalación de lo que después se conoció como “MESA PARA LA REFORMA ELECTO- RAL” o “MESA CENTRAL PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO”.

Es pertinente anotar que paralelamente a la integración de la mesa de negociación, se conformó como alternativa de liderazgo apartidista, un proyecto de discusión organizado por los conseje- ros ciudadanos del órgano superior de dirección del Instituto Fe- deral Electoral, conocido como SEMINARIO DEL CASTILLO DE CHAPULTEPEC, foro que representó una vía para optimizar el análisis objetivo. La logística del procedimiento fue la concreción de un documento-propuesta de reforma electoral, que se confor- mó por sesenta puntos de consenso; instrumento que fue especial- mente puesto a la vista de los dirigentes de las fuerzas políticas para su consecuente discusión y análisis en el espacio contextual de la Mesa para la Reforma Electoral, cuyos trabajos son conoci- dos como ACUERDOS DE BUCARELI”.

Resulta interesante en este punto, destacar que en la *Memoria 1997*, tomo I del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa- ción, de manera sintética se describen los *logros de la reforma políti- ca*, que circunscriben a cinco puntos:

1. Mayor participación ciudadana en el IFE con la consecuente exclu- sión del Secretario de Gobernación de su estructura, para que en su lugar el Presidente del Consejo General fuera electo entre sus miembros, así como la elección directa de las autoridades del Distrito Federal;
2. Fijación de las reglas de equidad en la contienda electoral, aten- diendo básicamente a la afiliación individual y voluntaria a los parti- dos políticos, así como a su financiamiento;
3. Fortalecimiento de la justicia electoral, mediante la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación;
4. La ciudadanización de los órganos electorales;

5.El fortalecimiento de la representación proporcional con gobernabilidad en las cámaras.⁸

Más tarde, se emite un documento que se denominó “CONCLUSIONES ALCANZADAS POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y EL PARTIDO DEL TRABAJO”, suscrito por los respectivos dirigentes y el titular de la Secretaría de Estado referida en la sesión del 20 de abril de 1996. Documento que se dividió en dos apartados: 1º Conclusiones alcanzadas en la Mesa para la Reforma Electoral y 2º Conclusiones en la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal.

Después de haber sido discutidas y consensadas entre los coordinadores del PT, PRI, PAN y PRD las propuestas legislativas, se elaboró con fecha 30 de julio de 1996 mil novecientos noventa y seis, un documento de iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal, mismo que se presentó para su estudio al Congreso de la República, siendo turnado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

La Minuta del Proyecto de Reformas Constitucionales fue presentada dentro del período extraordinario de sesiones por la Comisión con fecha 30 de julio de 1996, la cual fue aprobada en forma unánime en ambas Cámaras, lo que representa un logro inusitado, dándosele publicidad en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de citado año.

Si bien la reforma política fue aprobada sin grandes contratiempos y sobresaltos, no sucedió lo mismo con la consecuente labor legislativa del orden secundario, pues tal como se relata en la *Memoria 1997* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: “(...) el 14 de noviembre de 1996, en una sesión de casi 11 horas, y de 59 intervenciones en la tribuna, las reformas planteadas se aprobaron en la Cámara de Diputados por 282 votos a favor, por 142 en contra y, posteriormente, el 19 del mismo mes, en la Cámara de Senadores el resultado de la votación alcanzó 89 votos a favor y 23 en contra,”⁹ por lo que, en consecuencia, con

⁸ TEPJF, *Memoria 1997*, tomo I, México, 1998, p. 40.

⁹ *Op. cit.*, p. 45.

fecha 22 de noviembre de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Cofipe; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expidiéndose también, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE CALIFICACIÓN DE ELECCIONES EN MÉXICO

El contexto de la Reforma Político-Electoral de 1996, enfatizó sobre algunos aspectos que tienen que ver con lo que se denomina *Calificación Electoral*.

De acuerdo con Diego Valadés, el término CALIFICACIÓN no es utilizado en todos los cuerpos normativo-electorales, en razón de lo cual es preciso delimitar el concepto. El especialista define la Calificación como el “procedimiento jurídico mediante el cual se determina si una elección es válida o se encuentra afectada de alguna de las causales de nulidad señaladas en la legislación electoral”.¹⁰

La definición presentada no alude al órgano calificador, rasgo éste que ha sido de importancia trascendente en la evolución de la calificación electoral en México.

En efecto, el doctor Franco González Salas, el entonces presidente del Tribunal Federal Electoral, hace referencia a la importancia de los órganos de calificación, pero al mismo tiempo, a los elementos que la componen y de los principios a que se encuentra sujeta, si bien dejando de lado el postulado de supremacía constitucional, que es importantísimo, pues, sin su presencia, no podría-

¹⁰ Diego Valadés, “La calificación electoral en América Latina”, en *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial/CIIH/UNAM. México, 1993, p. 258.

mos hablar de un sistema normativo de calificación de elecciones; el especialista sostiene que:

“(…) los mecanismos de calificación o determinación de validez de una elección, varían en cuanto a su referente orgánico, si bien la función que desarrollan tiende a ser muy parecida, pues, toda elección concluye con un procedimiento realizado por un órgano que por muy rudimentario que sea, se determina, por lo menos: si la elección se realizó; si resultó válida; y si dio un resultado. Estos tres elementos básicos de la calificación se encuentran interrelacionados, en algunos casos entrelazados, y responden a los principios de regularidad, autenticidad, legalidad y elegibilidad. De ahí que el primer elemento, la realización auténtica de la elección, además de entenderse como la verificación de los signos externos que la caracterizan, es la que se desarrolla conforme a las leyes y cumple todos los requisitos para su efecto. Con lo anterior se puede determinar un primer elemento para la validez de la elección; pero este elemento para la validez solo se actualiza si se dan, además de la legalidad de todos los actos y resoluciones fundamentales del proceso, los supuestos de selección (sic. elegibilidad) de el o los candidatos para desempeñar el cargo. Finalmente, ya con los anteriores elementos, la calificación de la elección concluye con determinar un resultado que puede: dar el triunfo a cualquiera de los contendientes; o declarar nula la elección (por supuesto, que en muchos casos se puede determinar la nulidad parcial de resultados sin que afecte a la elección en su conjunto, pero sí podría producir eventualmente un resultado distinto).”¹¹

1. Naturaleza de la calificación electoral mexicana

Poco se ha escrito en la bibliografía especializada sobre la naturaleza de la calificación electoral en México. Sin embargo, realizando un esfuerzo personal de sistematización y una modesta *aportación*, podemos delimitar la noción de la calificación electoral dentro del marco normativo del Estado mexicano, aplicando el método de descripción de algunos rasgos generales:

¹¹ Franco González Salas, José Fernando, “La Calificación de las elecciones”, en *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial/CCIH/UNAM, México, 1993, p. 232.

A) LA CALIFICACIÓN DE ELECCIONES COMO POSTULADO CONSTITUCIONAL.- Nuestro sistema normativo primario consagra la calificación para las elecciones del Congreso Federal en los artículos 41, fracciones III y IV, 60, siendo que, la correspondiente a la determinación de validez o declaración de presidente electo se estipula en el numeral 74, fracción I, de la Ley Fundamental. La nueva concepción que hemos denominado “metafederalista” de la calificación de elecciones en México, se consagra en el numeral 99 de la Carta Primaria mexicana; punto éste que habremos de retomar más adelante.

B) LA CALIFICACIÓN COMO FASE DEL PROCESO ELECTORAL O PROCEDIMIENTO ELECTORAL.- En la legislación secundaria del ramo, se reconocen expresamente las declaraciones de validez de las elecciones de diputados, senadores y de presidente electo, como etapas del proceso electoral (artículos 173, 174 del Cofipe). En efecto, se concibe el proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la legislación secundaria del ramo, 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 (artículo 173.1 Cofipe).

Asimismo, se destaca que el proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que comprende 4 etapas: 1ª La preparación de la elección; 2ª La jornada electoral; 3ª La de resultados y declaración de validez de las elecciones, y 4ª La de dictamen y declaraciones de validez de las elecciones y de presidente electo. Ahora bien, por cuanto va a la tercera etapa, se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto Federal Electoral, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Finalmente, la cuarta fase se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el

cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo (artículo 174 del Cofipe).

Con referencia al punto que aquí tocamos, es preciso mencionar, por destacable, la diferenciación que hace el doctor Flavio Galván Rivera, al analizar las categorías de proceso y procedimiento electorales; comparación que se hace en los términos siguientes:

Sólo en vía de aclaración, cabe precisar que por proceso electoral entendemos el conjunto sistematizado de actos de las partes (actor o recurrente y autoridad electoral responsable o recurrida), de los terceros y del órgano jurisdiccional correspondiente, que tiene por objeto la resolución de un conflicto de intereses electorales de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del derecho. Por tanto, el derecho procesal electoral es el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regula el proceso electoral. El procedimiento electoral, en cambio, entendido en el sentido más amplio, es el conjunto sistematizado de hechos y actos de los ciudadanos, de las agrupaciones políticas (partidos o asociaciones políticas) y de los terceros auxiliares, que tiene por objeto inmediato la preparación y realización de las elecciones (ordinarias y extraordinarias) de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, conforme a las disposiciones constitucionales y legales en vigor.¹²

La diferenciación citada tiene, además, apoyo lógico en la legislación secundaria del ramo, pues el actual cuerpo normativo en vigor se denomina “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

C) LA CALIFICACIÓN ELECTORAL COMO SISTEMA NORMATIVO.- En nuestra opinión, podemos concebir a la categoría jurídica denominada Calificación como un conjunto de normas que regulan los procedimientos de validación o nulidad de las elecciones periódicas de ciertos órganos del poder público (congresos federal y locales, titulares del poder ejecutivo federal y locales, ayuntamientos municipales), que se ordenan, creando un sistema como resultado de su sujeción al principio de supremacía constitucional consagrado por el numeral 133 de la Carta Mag-

¹² Galván Rivera, Flavio, “El Principio de Legalidad en Materia Electoral”, en *Tendencias Contemporáneas en el Mundo*. Memoria: II Congreso Internacional de Derecho Electoral, LV Legislatura, Cámara de Diputados, Trife, IFE, UNAM, México, 1993, p. 679.

na. Podemos denominar a este rasgo el enfoque sistémico de la calificación electoral.

D) LA CALIFICACIÓN ELECTORAL COMO TENDENCIA HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL.- En la historia constitucional mexicana, el verbo “calificar” obtiene sólida carta de naturalización en el artículo 35 de la Constitución Federal sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824: “Cada Cámara CALIFICARÁ las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas”.¹³

Consideramos oportuno precisar el significado de algunas categorías; conforme a la Real Academia Española: “1. CALIFICACIÓN. F. Acción y efecto de calificar.” “CALIFICAR (Del lat. *qualis*, cual, y *faciere*, hacer) tr. Apreciar o determinar las calidades o circunstancias de una persona o cosa. //Expresar o declarar en juicio.” “CALIFICADO, DA. Adj. Dícese de la persona o autoridad, mérito y respeto. 2. Dícese de la persona o autoridad, mérito y respeto. 2. Dícese de la cosa que tiene todos los requisitos necesarios”.¹⁴ TENDENCIA (de tender, propender). F. Propensión o inclinación en los hombres y en las cosas hacia determinados fines”. “TENDENTE (lat. *tendens*, -*tendentis*). Adj. Que tiende, se encamina, dirige o refiere a algún fin.”¹⁵ 3. HISTORIA (...) f. Narración y exposición verdadera de los acontecimientos pasados y cosas memorables.

En sentido absoluto se toma por la relación de los sucesos públicos y políticos de los pueblos; pero también se da este nombre a los sucesos o hechos y manifestaciones de la actividad humana de cualquier otra clase. Historia de la (...) legislación.”¹⁶ “CONSTITUCIÓN (del lat., *constitutio*, *oñis*). f. Ley Fundamental de la organización de un Estado.”¹⁷

¹³ Es pertinente destacar que, aunque no se utiliza el término calificación de elecciones, tanto en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y en el Decreto Constitucional para la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, la institución de la calificación electoral ya se encontraba prevista, aún cuando de manera innominada, por lo que deben considerarse como antecedentes embrionarios.

¹⁴ *Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española*, tomo I, XXª ed., Madrid, España, 1984, p. 242.

¹⁵ *Ibid*, tomo II, p. 1296.

¹⁶ *Ibid*, p. 738.

¹⁷ *Ibid*, tomo I, p. 364.

La calificación electoral es y debe considerarse una tendencia histórica en la medida en que represente una institución o principio primario constante en la evolución constitucional y legal del Estado mexicano. Sin embargo, por virtud de la división de poderes y de la renovación periódica del poder legislativo federal y del titular del Ejecutivo de la Unión, lo que implica la diversidad de elecciones, es que podemos hablar de tendencias diversas en la historia normativa electoral fundamental en México.

2. Tendencias contemporáneas de la calificación electoral en México: sinopsis

En virtud de la reforma político electoral de 1996, mal llamada Reforma del Estado, se concretan en el marco constitucional y legal nuevas orientaciones jurídico-políticas, es decir, un abanico de tendencias contemporáneas de validación de las elecciones en México. El actual sistema de calificación mexicano es resultado de la evolución histórico-constitucional, cuyas fuentes reales dimanan, en parte y desde *nuestro punto de vista*, de la evolución del sistema de partidos, de su fortalecimiento, de las nuevas tendencias jurídico-políticas contemporáneas en el mundo que han traído consigo el debilitamiento del gran poder interno incorporado en los jefes de gobierno y de Estado, y de otras más que los politólogos podrán aducir.

Realizando una modesta aportación personal, nos permitimos describir algunas de las tendencias contemporáneas de la Calificación Electoral en México:

A) LA TENDENCIA A LA NOMINACIÓN DE LA VALIDACIÓN DE ELECCIONES.- En efecto, en México la institución de la calificación electoral se hubo consagrado en los diversos cuerpos normativos primarios y en diversos documentos de valor histórico, de manera nominada o innominada. Es decir, algunos cuerpos normativos han utilizado específicamente la categoría “calificación”, en tanto que algunos otros no utilizan un nombre determinado, sino que se han encargado de describir su significado en su texto: “determinación de validez de la elección”, “declaratoria de validez”, “nulidad de la elección”, entre otras. Consideramos que es ésta una tendencia contemporánea, en la medida que es una nueva orientación, pues el verbo

calificar se encuentra incorporado en la Carta Magna y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B) LA TENDENCIA A LA HETEROCALIFICACIÓN MIXTA (ADMINISTRATIVA/JUDICIAL) DE LA ELECCIÓN DEL CONGRESO FEDERAL, QUE DEJA ATRÁS A LA AUTOCALIFICACIÓN POLÍTICA.- En la evolución constitucional mexicana ha existido como tendencia, el sistema de AUTOCALIFICACIÓN POLÍTICA, por cuanto se refiere a las elecciones de diputados y senadores al Congreso Federal, orientación que perdura hasta 1993, con la única salvedad de las leyes constitucionales de 1836, confiando la facultad de determinación de validez de las elecciones del Senado al Supremo Poder Conservador y las correspondientes a los diputados, al Senado (artículos 5 y 12).

“Lo que se ha llamado AUTOCALIFICACIÓN DE ELECCIONES, es una especie de calificación; tiene su origen en la separación de poderes y en aquellos sistemas que prefieren la autonomía del Poder Legislativo como depositario de la voluntad popular. La autocalificación, que sólo opera para las elecciones de diputados y senadores, significa que ningún otro poder o autoridad puede intervenir en la decisión final sobre las elecciones de los miembros que han de integrar el Poder Legislativo.”¹⁸

Con la reforma constitucional de 1993, se inicia una nueva ruta, orientación, tendencia legislativa, pues, con motivo de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre del referido año, por la que se modificó el artículo 60, se configuró un novedoso sistema de calificación mixta: con una instancia administrativa, que tiene lugar en los consejos del Instituto Federal Electoral (Consejos General, Locales y Distritales) y, una eventual instancia, es decir, un procedimiento jurisdiccional llevado a cabo ante las Salas del Tribunal Electoral, que en forma reciente se ha “judicializado”. Así entonces, la heterocalificación mixta en la elección del Congreso Federal en México es una realidad actual y, al mismo tiempo, una tendencia contemporánea que ha influenciado a los cuerpos legislativos de las entidades federativas, incluyendo MICHOACÁN.

¹⁸ Franco González Salas, José Fernando, *op. cit.*, p. 235.

El principio de autocalificación política para la elección de los Congresos Legislativos Locales es una constante y, se encuentra aún, en los cuerpos normativos primarios de las entidades federativas; el postulado de heterocalificación para la elección de Gobernador, es una constante en el desarrollo de los Estados Federados. Franco González Salas advierte, sin embargo, que: “hay pocos Estados cuya autocalificación está encomendada, confiada a los diputados en funciones, éstos son: Aguascalientes, Colima, Quintana Roo, Sonora, así como Baja California Sur, Durango y Nuevo León, que la encomiendan a la Comisión Permanente o su equivalente; en los demás Estados, los colegios electorales se integran, como sucede en el ámbito federal, por los presuntos diputados.”¹⁹

C) LA TENDENCIA A LA CALIFICACIÓN SUSTENTADA EN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, QUE DEJA EN EL PASADO LA AUTOCALIFICACIÓN SIMPLE DEL PODER LEGISLATIVO.- La autocalificación SIMPLE del Poder Legislativo, como le llama Javier Patiño Camarena, resultó una constante en el desarrollo constitucional y legal mexicano, incluso desde 1812, fecha de nacimiento de la Constitución de Cádiz, hasta 1976, para transformarse más tarde en un sistema normado por el principio de legalidad, y consolidarse en la actualidad en un sistema de heterocalificación administrativo-jurisdiccional, para cuya preservación se ha edificado lo que algunos consideran un tecnificado sistema de medios de impugnación y la intervención significativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²⁰

Es conducente a este apartado, lo expuesto por Franco González Salas, en el sentido de que “lo que resulta ineludible es la necesidad de sujetar todos los actos y resoluciones electorales, de autoridades particularmente de los colegios electorales, partidos políticos, candidatos y ciudadanos, al principio de legalidad, así como perfeccionar los procedimientos e instituciones que son garantes del mismo. Esto debe ser el DESIDERÁTUM en materia político electoral.”²¹

¹⁹ *Ibid.*, pp. 240-241.

²⁰ La base doctrinal de la calificación simple encuentra su fundamento en diversas obras del doctor Javier Patiño Camarena, citadas en el capítulo bibliográfico de este ensayo.

²¹ Franco González Salas, José Fernando, *op. cit.*, p. 249.

D) LA TENDENCIA A LA CALIFICACIÓN SINGULAR (UNICALIFICACIÓN O MONOCALIFICACIÓN) EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- La calificación ha tenido una constante constitucional en su evolución, en lo referente a la elección presidencial, en la medida en que el órgano de validez ha sido encomendada a UN SÓLO ÓRGANO; en una primera etapa, la función calificadora se otorgó a la Cámara de Diputados (1812-1996) y, por virtud de la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996, el artículo 74, fracción I, concede la función calificadora para la elección del titular del Ejecutivo federal al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano jurisdiccional “judicializado/especializado”. La tendencia es y ha sido la SINGULARIDAD de la calificación electoral del Ejecutivo de la Unión, es decir, en la evolución constitucional nunca ha existido la intervención plural de órganos estatales.

E) LA TENDENCIA A LA HETEROCALIFICACIÓN JURISDICCIONAL DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, QUE DEJA ATRÁS A LA HETEROCALIFICACIÓN POR ÓRGANO POLÍTICO.- La heterocalificación ha existido como una orientación evolutiva invariable en el desarrollo constitucional mexicano, por cuanto va a la elección del titular del Poder Ejecutivo Federal; sólo que, ubicada, tal tendencia, primero, como una heterocalificación política hasta 1996, para dar lugar, en el umbral del siglo XXI, a una heterocalificación jurisdiccional “judicializada” por órgano especializado, bajo las modalidades de una determinación de validez pura o contenciosa, por primera vez, en el marco retrospectivo.

3. Lo nuevo y lo novedoso del sistema de validación de elecciones en México

De la sistematización anterior, podemos resaltar que, por cuanto se refiere a la calificación electoral, “LO NUEVO” de la Reforma Electoral ha sido LA INCORPORACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL AL PODER JUDICIAL FEDERAL, QUE SE INTEGRA COMO UN VERDADERO ÓRGANO ESPECIALIZADO DE PLENO DERECHO, cuyo antecedente se encuentra en Chile. Sin embargo, LO VERDADERAMENTE “NOVEDOSO” de la CALIFICACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO, SON LAS TENDEN-

CIAS LEGISLATIVAS QUE OTORGAN FACULTADES DE CALIFICACIÓN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE POR UN LADO, LO DESNATURALIZAN (CALIFICACIÓN PURA), PERO, ADEMÁS, LO CONVIERTEN EN UN “TRIBUNAL SUPRAFEDERAL” AL CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y TRANSFORMAN AL SISTEMA DE VALIDACIÓN ELECTORAL EN UN VERDADERO “SISTEMA DE CALIFICACIÓN METAFEDERALISTA”.

El análisis de tales tendencias nos ha motivado para explorar un poco más la situación actual del sistema de calificaciones en México y ha sido un punto de interés para presentar nuestro muy particular punto de vista, como ciudadano, con fines académicos y desvinculado de cualquier órgano electoral con el que he participado.

Veamos, pues, las TENDENCIAS LEGISLATIVAS NOVEDOSAS:

A. LA CALIFICACIÓN JURISDICCIONAL MIXTA (CONTENCIOSA Y PURA), QUE HA DEJADO ATRÁS A LA CALIFICACIÓN JURISDICCIONAL SIEMPRE “CONTENCIOSA” O CALIFICACIÓN CONTENCIOSO-ELECTORAL, LO QUE NO SÓLO REPRESENTA “ALGO NUEVO” EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO, SINO UN “PUNTO NOVEDOSO” EN LA TEORÍA Y TIPOLOGÍA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.

La calificación jurisdiccional contenciosa o calificación contencioso electoral ha evolucionado por diversas modalidades en México, en tanto tendencia contemporánea del sistema constitucional de elecciones de nuestra República.

Una primera modalidad de jurisdicción electoral de tipo contencioso se da en 1977, en virtud de la configuración del recurso de reclamación, que procedía a instancia de los partidos políticos y cuyo órgano competencial fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, sus resoluciones tuvieron carácter meramente declarativo, es decir, no convalidaron o anularon calificación electoral alguna.

Con posterioridad, en 1987, se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), suprimiéndose paralelamente el recurso de reclamación. Se le otorgó la naturaleza de tribunal administrativo, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación y los

Tribunales de lo Contencioso Administrativo de algunas entidades federativas.

Para 1990 nace el Tribunal Federal Electoral (Trife), considerado como un órgano jurisdiccional autónomo; más tarde y por reforma constitucional de 1993, se le otorga el carácter de máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Finalmente, por reforma constitucional de 22 de agosto de 1996, se consolida un nuevo sistema de medios de impugnación y el Tribunal Electoral se “judicializa”.

Es preciso resaltar que, en la última década en México, se ha estudiado, por la doctrina especializada, la calificación electoral, aunque de manera más abundante relacionada con el contencioso electoral.

Hace algunos años, específicamente en 1993, un distinguido magistrado del entonces Tribunal Federal Electoral, estudiando los modelos de sistemas de calificación electoral en el mundo bajo la perspectiva del derecho comparado, presentó sinópticamente una TIPOLOGÍA DE SISTEMAS DE CALIFICACIÓN ELECTORAL:

- a) Sistemas que confieren la calificación en forma exclusiva a un órgano político (por ejemplo, Suiza);
- b) Sistemas que confieren la calificación en forma exclusiva a un órgano jurisdiccional especializado (por ejemplo, Chile);
- c) Sistemas que confieren la calificación en forma mixta; en los que participan fundamentalmente los órganos políticos y por vía excepcional de impugnación, órganos jurisdiccionales (...), y
- d) Sistemas que confieren la calificación de las elecciones a un órgano especial que reúne las facultades administrativas, jurisdiccionales y en algunos casos legislativas (por ejemplo, Costa Rica).²²

Tipología que, con motivo de la reforma político-electoral de 1996, ha sido rebasada, merced al hecho de que si bien tenemos un sistema que confiere la calificación a un órgano especializado (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), que generalmente aplica el derecho para resolver una litis, también, éste órgano profesional por primera vez en la evolución de la calificación jurisdiccional puede CALIFICAR LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, SIN

²² *Ibid.*, p. 233.

EXISTIR CONFLICTO ALGUNO ENTRE PARTES, LO QUE SI BIEN ES ALGO NUEVO Y NOVEDOSO, RESULTA UNA FRANCA DESNATURALIZACIÓN DE TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUES LA CALIFICACIÓN PURA, COMO LA LLAMA FRANCO GONZÁLEZ SALAS, IMPLICA NECESARIAMENTE LA INEXISTENCIA DE CONFLICTO O LITIS PARA RESOLVER, LO QUE ESTÁ, DESDE LUEGO, MÁS ACORDE CON LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL QUE REALIZA EL INSTITUTO FEDERAL DE ELECCIONES.²³

En la bibliografía especializada nacional, el Ex-Magistrado, Presidente del entonces Trife, el licenciado J. Fernando Franco González Salas representa un “iceberg” (montaña) solitario en la inmensidad del mar, pues mucho antes de la reforma electoral de 1996, distingue aunque en forma lacónica y accesoria entre CALIFICACIÓN PURA Y CONTENCIOSA, al aclarar que: “Esta clasificación se base en la ya clásica de Duverger, que distingue los sistemas de contencioso político y contencioso jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza del órgano que realiza la función. Sin embargo, hay que tomar en cuenta la diferencia entre CALIFICACIÓN PURA Y CONTENCIOSA, toda vez que ésta no necesariamente abarca todos los aspectos de la clasificación, pues cuando es ante un órgano jurisdiccional, EN TODOS LOS CASOS, se sujeta al principio procesal de resolver sólo aquello que forma parte de la litis. Sería materia para un estudio que rebasa los límites del presente trabajo, explorar y conceptualizar dichas diferencias”.²⁴ De lo anterior, se desprende que hace unos cuantos años, no se consolidaba la idea doctrinal de la existencia de una “CALIFICACIÓN JURISDICCIONAL PURA O NO CONTENCIOSA”.

Apoya nuestra tesis lo expuesto por el doctor Javier Patiño Camarena cuando expone que: “(...) se consideró que la denomi-

²³ La postura a que se alude fue expuesta y defendida por el concursante en 1997 dentro del Encuentro Nacional Sobre Legislación Electoral y Democracia, como parte de una ponencia en ese foro nacional. COMECSO, IEM, TEE, UMSNH. Morelia, Michoacán, junio de 1997.

²⁴ Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista, 3ª edición, México, 1996, p. 474.

nación del Tribunal de lo Contencioso Electoral dejaba mucho que desear, toda vez que una parte no precisaba su ámbito espacial de competencia y, por otro, el término CONTENCIOSO resulta innecesario toda vez que este tipo de asuntos son propios de todo tribunal”. Con ello, no resulta contradictorio hablar ya de la calificación contencioso electoral, pues resulta el referente para diferenciarla de la calificación jurisdiccional pura o no contenciosa. El análisis de este punto resultó motivador para el que realiza esta ponencia no sólo por ser un punto nuevo resultante de la Reforma Política de 1996, sino porque además resulta novedosa para la tipología mundial de lo contencioso electoral.

Siguiendo este orden de ideas, señalamos que mediante las reformas constitucionales y las correspondientes a la legislación secundaria, se consagra un nuevo tipo de calificación, que no tiene antecedente primario alguno, SURGIENDO EN LA EVOLUCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL, LA POSIBILIDAD DE QUE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL REALICE UNA “CALIFICACIÓN PURA” O NO CONTENCIOSA, PARA EL CASO DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El nuevo sistema de calificación para la elección del titular del Ejecutivo Federal, ha pasado prácticamente inadvertido para los foros académicos y político-electorales nacionales, dado que del marco de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, ha cobrado mayor interés la “judicialización de la calificación de elecciones”. Ahora bien, el principio de calificación jurisdiccional pura o no contenciosa, encuentra sus bases o fundamentos legales en las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO 74.- SON FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

I. EXPEDIR EL BANDO SOLEMNE PARA DAR A CONOCER EN TODA LA REPÚBLICA LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE PRESIDENTE ELECTO QUE HUBIERE HECHO EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN;”

El texto transcrito corresponde a la Ley Fundamental de nuestro país, mismo que se encuentra reglamentado, en parte, por el artículo 174, párrafos 1 y 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su tenor literal señalan:

“ARTÍCULO 174.1 El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y decla-

ración de validez de la 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 hubiere interpuesto (CALIFICACIÓN CONTENCIOSA) o CUANDO SE TENGA CONSTANCIA DE QUE NO SE PRESENTÓ NINGUNO (CALIFICACIÓN PURA).

ARTÍCULO 174. 6 La etapa de dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o CUANDO SE TENGA CONSTANCIA DE QUE NO SE PRESENTÓ NINGUNO Y CONCLUYE AL APROBAR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL, EL DICTAMEN QUE CONTENGA EL CÓMPUTO FINAL Y LAS DECLARACIONES DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO.”

Consideramos que por cuanto va a la forma de los artículos secundarios textualizados, los responsables de la redacción bien pudieran haber realizado un mejor trabajo, si en lugar de anotar “(...) CUANDO SE TENGA CONSTANCIA DE QUE NO SE PRESENTÓ NINGUNO (...), hubiesen asentado “(...) CUANDO SE TENGA CONSTANCIA QUE NO SE PRESENTÓ ALGUNO (...), dado que el texto legal deja mucho que desear.

Finalmente, del contenido legal se puede deducir que, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se puede constituir como un verdadero órgano calificador de la elección de presidente, quien es titular del Poder Ejecutivo Federal, aun en el caso de que no llegue a realizar funciones jurisdiccionales tradicionales, o sea, decir el derecho o lo que es idéntico, resolver los medios de impugnación. Consideramos que en el caso de existencia de una calificación pura, resultado de la inexistencia de impugnaciones, bien podría habersele encomendado la facultad de calificar la elección precitada, al Instituto Federal Electoral, órgano administrativo electoral por excelencia, cuyas funciones son más acordes con el significado de una calificación pura. Aún más, resulta que si no existen medios de impugnación que ataquen la referida elección, es incuestionable que el órgano administrativo electoral realizó su tarea profesional enmarcado en los postulados de legalidad y profesionalismo, que implica lo que se llama en el pensamiento administrativo moderno, UNA “CALIDAD TOTAL” O EFICIENCIA PLENA EN LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL. Otorgar una

facultad “decorativa” a un órgano especializado en aplicar el derecho en la solución de una litis electoral, resulta una verdadera incongruencia, en virtud de la desnaturalización que sufre un órgano altamente calificado; ¿qué caso tiene que un tribunal, cuya actividad jurisdiccional es profesional, determine la validez de una elección de presidente (electo), cuando no han existido impugnaciones y no se tiene duda sobre la legalidad y legitimidad del triunfo?; en todo caso, que sea el Instituto Federal quien califique la elección presidencial para el caso de una elección pura, por lo que consideramos congruente una REFORMA LEGAL en tal sentido.

B. LA NOVEDOSA TENDENCIA ACTUAL O CONCEPCIÓN METAFEDERALISTA DE LA CALIFICACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO. Finalmente, mediante la reforma multicitada al texto primario de nuestra República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó el artículo 99 de la Carta Fundamental.

Pues bien, la fracción IV del párrafo cuarto correspondiente al numeral precitado, dispone:

“Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo dispone 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 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;”

Hemos querido insertar el texto del cuerpo legal, pues de su contenido se desprende una nueva concepción de la determinación de validación de las elecciones en México, que hemos denominado, por novedosa en la evolución constitucional mexicana: “LA NOVEDOSA TENDENCIA U ORIENTACIÓN METAFEDERALISTA DE LA CALIFICACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO”, PUES ROMPE CON EL ESQUEMA CLÁSICO DEL FEDERALISMO QUE HA VIVIDO EL ESTADO MEXICANO”, iniciándose con ella, una tendencia histórico-constitucional del sistema de calificaciones nacional; le llama-

mos metafederalista porque va más allá de la concepción tradicional de federalismo incorporado al cuerpo constitucional, básicamente, en sus artículos 40, 41, 116 e incluso 124. Estimamos que el órgano de calificación con motivo del conocimiento del juicio de revisión constitucional de única instancia se erige como un verdadero órgano “suprafederal moderado”, pues tiene facultades constitucionales y legales para revisar las decisiones de calificación electoral jurisdiccional que realizan los tribunales electorales u órganos electorales adscritos al poder judicial de las entidades, como es el caso de Querétaro, facultades que se encuentran limitadas por una serie de supuestos (entre los que destacan los referentes al calendario normativo electoral), lo que hace que su actuación pueda ser “moderada”. En la praxis electoral, conforme a la *MEMORIA 1997* publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se han presentado hasta diciembre de 1997, 220 juicios de revisión constitucional electoral: “8 de Campeche, 2 de Coahuila, 25 de Colima, 1 de Chiapas, 4 del Estado de México, 19 de Guanajuato, 42 de Jalisco, 9 de Morelos, 19 de Nuevo León, 11 de Querétaro, 11 de San Luis Potosí, 9 de Sonora, 36 de Tabasco y 24 de Veracruz”.²⁵ de lo que se desprende, que las fuerzas partidistas han visto esta reforma como plausible, en virtud de que les otorga una “última oportunidad” de revisión de legalidad de las resoluciones de los comicios locales; de lo que resulta: que es difícil en la práctica político electoral, que se dé marcha atrás con este medio de defensa, mediante su supresión o derogación, a pesar de las críticas por transgredir el federalismo formal que hemos vivido por décadas. Ojalá que, de conservarse el juicio de revisión constitucional de única instancia sirva para fortalecer si no la justicia, al menos el sistema de partidos y la democracia electoral.

IV. PROPOSICIONES Y REFLEXIONES FINALES

PRIMERA.- En el orden electoral federal, deben realizarse los trabajos legislativos conducentes par suprimir la Calificación Jurisdic-

²⁵ TEPJF, *Memoria 1997*, tomo II, México, 1998, p. 122.

cional Pura, pues si bien, resulta novedosa en el marco de la llamada Reforma del Estado, trae como consecuencia LA DESNATURALIZACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; debiéndose otorgar facultades al Instituto Federal Electoral para Calificar la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, EN TRATÁNDOSE DE UNA DETERMINACIÓN DE VALIDEZ PURA, pues ello se encuentra acorde, además, con las funciones que desempeña como administrador de las elecciones. Me remito por economía a las argumentaciones o considerandos expuestos en la presente ponencia.

SEGUNDA.- De conservarse la calificación jurisdiccional pura, resulta indispensable la REFORMA DEL ARTÍCULO 174, párrafos 1 y 6, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, pues su redacción resulta absurda o incongruente por las razones o consideraciones que se exponen en esta ponencia, a las que me remito por economía.

TERCERA.- La llamada Reforma del Estado de 1996, si bien representó la más consensada y completa de la historia electoral mexicana, hecho que implica aplaudir en forma sonora, no es ni mucho menos una “REFORMA DEFINITIVA”, (al menos en materia de calificación electoral, que es un tópico de la justicia electoral y constitucional), como aludió el doctor Ernesto Zedillo, extitular del Ejecutivo Federal al tomar posesión de su cargo. El pensamiento político, las tendencias político-electorales en el mundo y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, hacen perfectibles los marcos legales, mas nunca perfectos modelos.

BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN

- Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro David, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación, Jurisprudencia, Doctrina. Editorial Porrúa, S.A., 4ª edición, México, 1992.
- Aguayo Silva, Javier, Contencioso y Calificación Electoral en la República de Argentina, en: *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. II, núm. 3, México, 1993.
- Alanís Figueroa, María del Carmen y Terrazas Salgado, Rodolfo (coordinadores), Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral. Contencioso y Calificación Electoral en el Derecho Comparado, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. V, núm. 7, México, 1996.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 1992.
- Cámara de Diputados. LV Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª edición, tomo VI, México, 1994.
- Centro Interamericano y Promoción Electoral (Capel), *Diccionario Electoral*. Costa Rica, 1989.
- Cortés Macías, Daniel, “Contencioso y Calificación Electoral en la República de Chile”, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 3, México, 1993.
- Derecho Procesal Electoral. McGraw-Hill, México, 1997.
- Franco González Salas, José Fernando, “La Calificación de las Elecciones”, en *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*. Emilio Krieger (coordinador), Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial/CIUH-UNAM, México, 1993.

Galván Rivera, Flavio, *El Principio de Legalidad en Materia Electoral*, en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*. Memoria: II Congreso Internacional de Derecho Electoral. LV Legislatura, Cámara de Diputados, Trife, IFE, UNAM, México, 1993.

Hernández Díaz, Jaime, *Organismos Electorales, Jurisdicción y calificación de las Elecciones en el Derecho Electoral de Michoacán*. Texto elaborado para el Diplomado en Estudios Electorales; Facultad de Economía, UMSNH/UAM-Iztapalapa. Módulo Especial: Michoacán, elecciones y legislación electoral, Morelia, Michoacán, 1995, sin editar.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. UNAM/Ed. Porrúa, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, tomos I y II, XXIV edición, México, 1999.

—*Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM/Ed. Porrúa, S.A., tomos I, II, III, México, 2000.

Luna García, José Pedro. *Tendencias Histórico-Constitucionales de la Calificación Electoral en México*. Ensayo presentado por el concursante, como requisito para obtener el Diplomado en Derecho Electoral. Facultad de Derecho, UMSNH/TEE, México, 1997, inédito. Consultable en la Biblioteca de la misma Facultad.

—PONENCIA NACIONAL: “Estado de Derecho y Calificación Electoral en Michoacán Frente al Juicio de Revisión Constitucional Uniinstancial”. Sustentada y defendida en la MESA DE JUSTICIA ELECTORAL. ENCUENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DEMOCRACIA. COMECOSO/UMSNH/IEM/TEE. Morelia, Michoacán, 20 de junio de 1997, trabajo inédito, consultable en la Biblioteca del Tribunal Electoral del Estado.

—ENSAYO: “LA REFORMA DEL ESTADO Y LA CALIFICACIÓN ELECTORAL MEXICANA. IMPLICACIONES EN MICHOACÁN. (PROPUESTAS LEGISLATIVAS)”. Trabajo participante y ganador del SEGUNDO LUGAR dentro del Concurso de Ensayos Sobre Derecho Electoral Mexicano (1999). Instituciones Convocantes: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Michoacana de San

Nicolás de Hidalgo (Facultad de Derecho), Gobierno del Estado de Michoacán. Premio económico exclusivo por el TEPJF, por conducto de su Representante: Magdo. Leonel Castillo González. Consultable en la Biblioteca del TEEM y TEPJF.

Mejía González, Adolfo, ponencia: Juicio de Revisión Constitucional y su Repercusión en las Legislaciones Estatales. ¿Estado de Derecho Versus Federalismo? Presentada en el Encuentro Nacional de Tribunales Electorales Estatales, 1997, sin editar.

Mora Ortega, Daniel, *Derecho Procesal Electoral*. Análisis e Investigación Científica. México, 1994.

Orozco Gómez, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. Adendum: La Reforma Electoral de 1994. Adendum: La Reforma Electoral de 1996.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparativa, en Tendencias Contemporáneas del Derecho en el Mundo*. Memoria: II Congreso Internacional de Derecho Electoral. LV Legislatura, Cámara de Diputados, Trife, IFE, UNAM. México, 1993.

Patiño Camarena, Javier. El Estado de Derecho y la Calificación de las Elecciones, en *Tendencias Contemporáneas del Derecho en el Mundo*. Memoria: II Congreso Internacional de Derecho Electoral. LV Legislatura, Cámara de Diputados, Trife, IFE, UNAM, México, 1993.

— Los Principios de Autocalificación y Legalidad en el Proceso de Calificación de las Elecciones en México, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 3, México, 1993.

—Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Constitucionalista, 3ª edición, México, 1996.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomos I y II. Madrid, España, 1994.

Rodríguez Zepeda, Jesús, Estado de Derecho y Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*: núm. 12, IFE, México, 1996.

Sánchez León, Gregorio, “Principios de derecho sustantivo y procesal electoral estatal y municipal”, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 2, México, 1993.

Serrano Migallón, Fernando *Desarrollo Electoral Mexicano*. Serie Formación y Desarrollo. DESPE, IFE. México, 1995.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Legislación y Documentos Básicos*: 1976-1982, tomo I, México, 1982.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México: 1808-1992*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

— *Michoacán y sus Constituciones*, sin editorial. Morelia, Michoacán, 1968.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, *Compilación* 1995, México, 1996.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán/U.M.S.N.H. *Compilación de la Legislación Electoral Michoacana: 1824-1996*, México, 1997.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, *Gaceta Electoral*, año 1997, núm. 1, México, 1997.

— *Gaceta Electoral*, año 1998, núm. 2, México, 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio Teórico-Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Federal*, México, 1997.

— *Memoria 1997*, tomos I y II, México, 1998.

Valadés, Diego, La Calificación Electoral en América Latina, en *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*, Emilio Krieger (coordinador), Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, CIIH/UNAM, México, 1993.

Villalón Alejo, Lucía, *Derecho Electoral Michoacano*. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia, Michoacán, México, 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPEMO).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Federal (LGSMIME).

Código Penal Federal (CPF).

Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional (LR105).

Código Electoral del Estado de Michoacán (CEEM).

Código Penal del Estado de Michoacán (CPE).

Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (CEDV).

Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996 (D.O.F. 22-VIII-96).

EL CARÁCTER NO ABSOLUTO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

*Armando I. MAITRET HERNÁNDEZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Algunas consideraciones sobre los derechos subjetivos; III. Los derechos político-electorales como derechos fundamentales; IV. La delimitación de derechos. V. Los derechos de base constitucional y configuración legal; VI. Derechos políticos y su delimitación: 1. Derecho activo; 2. Derecho pasivo; 3. Derecho de asociación; VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La inquietud por analizar los rasgos característicos de los derechos político electorales proviene del estudio de los diversos planteamientos formulados por una pluralidad de ciudadanos, en los que recurrentemente sostienen, desde mi punto de vista, una equivocada característica absoluta de dichos derechos.

Los derechos políticos, en tanto derechos fundamentales, requieren de un ejercicio pleno; sin embargo, para que ello ocurra resulta necesario cumplir con las calidades, requisitos o condiciones que se establezcan en la norma fundamental o en las leyes respectivas.

En el presente ensayo pretendo demostrar que los derechos político electorales del ciudadano, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, no tienen la característica de ser absolutos, sino que al estar

* Profesor de Garantías Individuales y Sociales en la Facultad de Derecho de la UNAM y Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

delimitados por el propio constituyente en el texto constitucional o mediante su configuración por el legislador, su ejercicio supone el cumplimiento irrestricto de ciertas calidades, requisitos, condiciones o procedimientos.

En ese sentido, la demostración de la tesis que pretende sustentar el presente trabajo, parte de concepciones teóricas sobre las características generales de los derechos subjetivos, así como de la convicción de que los derechos políticos son derechos fundamentales, los cuales tienen una base constitucional, así como una delimitación directa por parte del constituyente y una configuración legal. En el trabajo se sugiere una interpretación de las disposiciones constitucionales y legales que otorgan, pero a la vez delimitan los derechos políticos de votar, ser votados y de asociación, y para demostrar su veracidad, recurrimos a las decisiones judiciales más importantes que sobre dichos tópicos ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS SUBJETIVOS

Los derechos subjetivos, en términos generales, son un tipo de permisiones que el sistema jurídico confiere a los sujetos con la intención de producir una ventaja práctica sobre una persona o clase de personas.¹ Ahora bien, tratándose de los derechos subjetivos de naturaleza fundamental, esto es, aquellos que se encuentran conferidos por la norma fundamental,² son los derechos del hombre y del ciudadano, cuya relevancia implica ser respetados tanto por los demás sujetos de derechos, como por el Estado y sus autoridades y pueden hacerse valer procesalmente como verdaderos derechos de carácter positivo.

¹ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, segunda edición, Editorial Themis, México, 2001, p. 51.

² Sobre la positivización de los derechos humanos, véase Robles, Gregorio, *Los Derechos Fundamentales y la Ética en la Sociedad Actual*, Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 17-24.

La *facultas exigendi* de los derechos subjetivos fundamentales implica la posibilidad de que el titular del derecho acceda a la justicia constitucional en defensa o protección del mismo. Sin embargo, aun cuando se trate de derechos subjetivos de carácter fundamental, de ahí no se sigue que tengan un carácter absoluto, toda vez que todo derecho de esa índole es susceptible de ser delimitado por el propio órgano constituyente o, mediante facultad constitucional delegada, por el legislador ordinario. Además, todos los derechos subjetivos, aun los de naturaleza fundamental, tienen el carácter *prima facie* en un procedimiento judicial, lo que significa que pueden ser superados o vencidos por otras consideraciones jurídicas; esto es, un derecho o el ejercicio de un derecho fundamental es y debe ser protegido por el sistema jurídico, en tanto no existan mejores razones jurídicas que lo superen.

Las anteriores características de los derechos subjetivos nos permiten válidamente sostener, sin necesidad de entrar aquí en la polémica sobre las condiciones necesarias o suficientes de existencia de un derecho, que un sujeto tiene un derecho fundamental si, y sólo si, es establecido o reconocido por el sistema jurídico, es decir, si se encuentra positivizado y el propio sistema otorga una garantía judicial de defensa o tutela. Sin embargo, de ahí no se sigue que los derechos subjetivos de naturaleza fundamental sean absolutos, ya que los mismos pueden ser delimitados³ por el propio constituyente en el texto de la norma fundamental, estableciendo excepciones o requisitos para su ejercicio, por el mismo constituyente al delegar al legislador el establecimiento de los requisitos, condiciones o calidades para dicho ejercicio, o mediante las decisiones judiciales de naturaleza constitucional en las que se determinen los alcances de ese tipo de derechos fundamentales.

³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1°, primer párrafo, dispone que las garantías “no podrán restringirse”; sin embargo, consideramos oportuno utilizar la expresión “delimitar un derecho subjetivo de carácter fundamental” para abarcar mayor número de supuestos, no sólo los que limitan un derecho, sino también los que lo desarrollan, establecen las condiciones, calidades, requisitos o procedimientos para darle pleno vigor.

3. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

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 el mismo sentido, Jesús Orozco y Juan Carlos Silva, entienden a los derechos políticos como aquellos que confieren a su titular (los ciudadanos mexicanos) 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 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.

Durante el siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia conoció de diversos amparos en materia político-electoral.⁷ Durante este tiempo, jamás se puso en duda la facultad de la Corte para conocer de asuntos político electorales.

No obstante, a finales de dicho siglo se dio un debate doctrinal sobre si los derechos político electorales debieran ser o no considerados como garantías individuales. En dicha discusión participaron el jurista José María Iglesias, defensor del principio de la supremacía

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto Vernengo, décima edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 150.

⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 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, tomo III, 1873, pp. 758-766.

constitucional y de la incompetencia de origen y el ilustre Ignacio L. Vallarta, que sostuvo la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial 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 efecto, la tesis que al respecto prevaleció fue la Vallarta, para quien las cuestiones políticas no podían revestir la forma de una controversia judicial, ya que éstas inciden en las relaciones políticas de los poderes públicos, en la organización misma del gobierno y, por lo tanto, no afectan los derechos reales o personales.⁹

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 constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral,¹⁰ 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,¹¹ o en aquellos casos en que

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 edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 451-452.

⁹ Cfr. Vallarta, Ignacio L., *Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los Negocios más Notables*, Imprenta de J.J. Terrazas San José de Gracia, México, 1894, tomo I, p. 245.

¹⁰ Véase tesis publicada bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA, en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, pleno, tomo VI, tesis 219, p. 149.

¹¹ Véase tesis publicada bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS, en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, tomo VI, tesis 218, p. 148.

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.¹²

Ahora bien, desde nuestro punto de vista no existe duda alguna de que al hablar de derechos político electorales, debemos referirnos a derechos fundamentales por tratarse de derechos otorgados por nuestra Carta Magna. Lo anterior es así, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra precepto alguno que disponga que los derechos políticos no son de la citada naturaleza. Por otro lado, si en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano —los cuales gozan de la característica de ser ley suprema de toda la Unión— expresamente se consideran a los derechos políticos como un derecho primario del ser humano, es indudable que ninguna ley podría negarles dicha característica, sobre todo si se atiende al criterio que sobre la jerarquía de normas estableció la propia Suprema Corte, en donde a los tratados internacionales se les ubica jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.¹³

IV. LA DELIMITACIÓN DE DERECHOS

Ahora bien, cuando hablamos de una delimitación, nos referimos a las acciones públicas que definen los contornos generales y objetivos de un derecho fundamental,¹⁴ incluidas las calidades, requisitos, condiciones, excepciones o procedimientos para el ejercicio.

La delimitación de los derechos fundamentales puede clasificarse atendiendo al modo en que la norma constitucional incide sobre el derecho fundamental en: a) *Directa*, en la que el propio constituyente define, en la norma constitucional o en ella y en la legislación a la que expresamente remite, los contornos del respectivo derecho.

¹² *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo L, p. 1769.

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, tesis P.LXXVII/99, p. 46.

¹⁴ *Cfr.* Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 38.

Dicha delimitación puede ser en términos positivos —delimitando la conducta—¹⁵ o en términos negativos, excluyendo ciertas hipótesis del contenido del derecho,¹⁶ y b) *Indirecta*, la cual supone el resultado necesario de la inserción del derecho en el sistema que es la Constitución, esto es, el reconocimiento constitucional de otros derechos y bienes, la cual, desde nuestra perspectiva, ocurre cuando los tribunales de índole constitucional realizan las labores de interpretación e integración de las normas que confieren derechos.

Ahora bien, si atendemos a la efectividad o inmediatez de esta delimitación constitucional, cabe diferenciar entre una delimitación inmediata y una mediata. La primera, no requiere intervención sucesiva del legislador, lo cual significa que la Constitución delimita inmediatamente el derecho sólo con enunciarlo mediante conceptos que no requieren integración o precisión normativa específica; mientras que en la segunda, el derecho establecido en la norma fundamental debe ser delimitado por el legislador, lo cual implica una tarea de precisión o culminación de la definición de determinado derecho o sus elementos. En este sentido, las normas establecidas por las leyes a las cuales remite el constituyente, son una delimitación legislativa derivada del derecho fundamental.

V. LOS DERECHOS DE BASE CONSTITUCIONAL Y CONFIGURACIÓN LEGAL

Los derechos de base constitucional y configuración legal, en sentido estricto, son aquellos atribuidos por la Constitución en términos de una titularidad abstracta o potencial, que se concretará sólo en conexión con la ley.¹⁷ Dicha noción se emplea correcta-

¹⁵ Un ejemplo de este tipo de delimitación es el establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se otorga un derecho de petición en materia política, cuyo ejercicio por parte del ciudadano requiere que sea por escrito, en forma pacífica y respetuosa.

¹⁶ El artículo 9° de la citada Constitución Mexicana, dispone un derecho de libre asociación en materia política para los ciudadanos mexicanos, pero prescribe que “ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”, lo cual constituye un ejemplo de este tipo de delimitaciones directas del tipo negativas.

¹⁷ Jiménez Campo, Javier, *op. cit.*, p. 43.

mente cuando se hace referencia a derechos de participación política, como los establecidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sobre los cuales se abundará en lo sucesivo), de ahí que la titularidad del derecho subjetivo fundamental surge sólo de la convergencia o conexión entre el enunciado abstracto establecido en la Constitución y la ordenación legal de los procedimientos, condiciones, requisitos o calidades que delimitan el derecho.

Sin embargo, resulta ocioso advertir que la libertad del legislador que configure derechos de base constitucional no es absoluta, toda vez que se encuentra limitada o acotada por el contenido esencial del derecho,¹⁸ así como por las demás normas y principios constitucionales, los cuales deben compatibilizarse en la labor legislativa, de manera tal que permitan el respeto y el ejercicio pleno de todos ellos. En este sentido, cabe señalar que en el sistema jurídico mexicano las remisiones que hace la Constitución a la ley, deben entenderse estrictamente, es decir, que la configuración legal de un derecho fundamental debe ser establecida en una ley en sentido formal y material, por lo que aun cuando esa atribución constituye un privilegio que se otorga al legislador, de ello no se sigue que la configuración del derecho quede totalmente a su disposición, ya que no sería constitucional una ley que en la delimitación del derecho hiciera imposible su ejercicio o que omitiera regularlo de manera tal que llevara a la misma consecuencia.¹⁹ De ahí que en la delimitación de un derecho fundamental por parte del legislador, no se pueda ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr la vigencia del derecho configurado.

VI. DERECHOS POLÍTICOS Y SU DELIMITACIÓN

Los derechos político electorales, en tanto derechos subjetivos fundamentales, en los términos que hemos señalado con anterioridad, no son absolutos, toda vez que para su ejercicio requieren cumplir

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ *Cfr.* Fix Fierro, Héctor, "Artículo 1°" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, décimo sexta edición, Editorial Porrúa-UNAM, México 2002, tomo I, pp. 1-15.

ciertas calidades, requisitos, condiciones o procedimientos, que el propio constituyente se ha encargado de delimitar directa e inmediatamente en el texto constitucional, así como facultando al órgano legislativo para establecer las normas con las que habrá de configurarse el derecho de base constitucional establecido.

1. Derecho activo

El voto activo o sufragio activo es el derecho fundamental de participación política por excelencia,²⁰ que se basa en la libertad de elegir o seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que desean formen parte de los órganos de gobierno o para una decisión de gobierno. En el primer caso hablamos del voto en procesos de democracia representativa, en tanto que en el segundo, nos referimos a la participación democrática semidirecta.

En el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que es una prerrogativa del ciudadano, votar en las elecciones populares, lo cual constituye el derecho fundamental. Sin embargo, dicho derecho no es absoluto, toda vez que se encuentra delimitado en forma directa e inmediata por el propio constituyente, en los artículos 30, 34, 36, fracción I, 38, 41, fracción III, octavo párrafo, de la citada Constitución. En dichos preceptos, el constituyente estableció una serie de calidades, condiciones o requisitos —tanto positivos como negativos—, para que los individuos pudieran ejercer el referido derecho. Así, el derecho de votar no corresponde a cualquier individuo, sino que está reservado sólo para los ciudadanos; en esa virtud, el texto constitucional define —delimita— quiénes tienen la calidad de ciudadanos, esto es, son ciudadanos quienes teniendo la calidad de mexicanos, hubieren cumplido 18 años y tuvieren un modo honesto de vivir. Además, en la Constitución se estableció una obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (Registro Federal de Electores), y para poder ejercer el derecho al voto, el ciudadano no debe encontrarse dentro de los supuestos de suspensión de sus derechos o prerrogativas del ciudadano. Por

²⁰ Cfr. Fix Fierro, Héctor, “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano” en *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, tomo XLV, núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp. 59-92.

otro lado, el constituyente estableció que fuera un órgano constitucional autónomo quien tuviera a su cargo el padrón y la lista de electores en los términos que estableciera la ley.

Al respecto, en ejercicio de esa delimitación mediata, el Congreso de la Unión, en los artículos 4° y 6° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció que para el ejercicio del voto, los ciudadanos, además de cumplir con los requisitos del artículo 34 constitucional, debían estar inscritos en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar correspondiente, aparecer en la lista nominal correspondiente a la sección en que se encuentre ubicado su domicilio, el cual deberá encontrarse en territorio nacional.²¹ Para ello, en el Título Primero del Libro Cuarto del citado código, se establecieron los procedimientos del Registro Federal de Electores, cuyas reglas claras, junto con las relativas al proceso electoral en que se concreta el ejercicio del voto, permiten garantizar que el sufragio sea universal, libre, secreto y directo, tal como se exige en el artículo 41 constitucional.

Ahora bien, tal delimitación se encuentra aceptada por el órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver de actos y resoluciones que vulneren derechos político-electorales de los ciudadanos. En el archivo jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación existen infinidad de expedientes, en donde los alegatos de los ciudadanos fundamentalmente consisten en que habiendo cumplido con los requisitos para emitir el sufragio, no se les había entregado su credencial para votar con fotografía o no se les había incluido en la lista nominal de electores. Las determinaciones judiciales, al respecto, dependen de que efectivamente los ciudadanos hubieren cumplido con las obligaciones que la ley les imponga y cumplan con los requisitos que la Constitución y el código les estipulan.

En este sentido, resulta indudable que el derecho fundamental de votar que la Constitución confiere, está delimitado tanto en el

²¹ Cabe mencionar al respecto que existe un intenso debate sobre la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero puedan emitir su sufragio, lo cual denota que, aun reuniendo los requisitos legales para votar (estar inscritos y contar con credencial para votar) no necesariamente se puede ejercer ese derecho si el ciudadano se encuentra fuera del territorio nacional.

mismo texto constitucional, como en el texto legal, sin que desde nuestra perspectiva, estas delimitaciones impliquen hacer nugatorio el ejercicio del derecho.

En efecto, consideramos que con el establecimiento de requisitos, condiciones y reglas ciertas para poder ejercer el voto activo, se logra uno de los objetivos fundamentales de todo régimen democrático, esto es, que cada ciudadano represente sólo un voto y que cada voto tenga el mismo valor.

2. Derecho pasivo

El derecho político electoral de ser votado, se traduce en una potestad consistente en la posibilidad viable que tiene el ciudadano de ser electo, designado o seleccionado para ocupar un cargo de elección popular,²² siempre y cuando reúna previamente las delimitaciones que se establecen en la Constitución y la ley.

En cuanto al derecho de ser votado, han existido planteamientos que sostienen que la Constitución federal no establece restricción alguna para su ejercicio, en otros términos, que se trata de un derecho de carácter absoluto.

Al respecto, consideramos que de la interpretación de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México ya citados, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos de ser votados sea absoluto y no se pueda establecer delimitación alguna.

Las delimitaciones al derecho político electoral de ser votado, en el caso mexicano, es tanto directa, como inmediata y mediata, en los términos de la clasificación que señalamos en apartados anteriores, toda vez que el propio constituyente confiere el derecho fundamental, impone requisitos para hacerlo vigente y faculta expresamente al legislador para que termine de configurarlo con el establecimiento de las calidades necesarias para su ejercicio.

²² Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, "Naturaleza jurídica de los derechos político-electorales" en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 542.

Lo anterior es así, porque según se prescribe en el referido precepto constitucional, es una prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; pero, aun cuando el texto constitucional hace una remisión expresa a la ley para que el legislador, en ejercicio de una facultad constitucional delegada, establezca las calidades para ser electo, el mismo constituyente estableció, desde la Constitución, de manera directa e inmediata, delimitaciones a ese derecho fundamental de naturaleza política.

La delimitación directa o inmediata del citado derecho fundamental, la encontramos en el concepto de “ciudadano”, el cual se encuentra definido (o delimitado) por el propio constituyente en el artículo 34 de la referida Carta Magna, en donde se establece que son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos —que en términos del artículo 30 constitucional, son los nacidos o naturalizados— hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Como se evidencia claramente del simple análisis del concepto ciudadano —el que a su vez se encuentra delimitado—, el propio constituyente estableció una cierta definición del contorno del derecho político electoral para ser votado, el cual sólo lo puede ejercer alguien que sea ciudadano mexicano por nacimiento, según se establece en los artículos 55, fracción I; 58, y 82, fracción I, 122, apartado C, base II, segundo párrafo, de la Constitución federal, y además cumpla con todos los requisitos que se establecen en los mismos artículos (determinada edad, residencia o vecindad, características de no pertenencia al estado eclesiástico, ejército, etc.), entre los que se encuentran el no estar suspendido en el ejercicio de los derechos políticos.

Además, para el caso de los diputados y senadores, se establece la prohibición para ser reelectos en el período inmediato; para los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, se dispone una prohibición absoluta para poder ser reelectos.

Independientemente de dichas delimitaciones establecidas por el constituyente en el texto constitucional mismo, que por sí mismas echarían abajo cualquier tesis de que el derecho político electoral a ser votado es absoluto, la remisión expresa a que el legislador establezca las calidades que configuren el ejercicio del derecho fundamental, implican una delegación de facultades que el propio

constituyente otorga, por lo que el legislador puede establecer en la ley ciertas calidades, requisitos o procedimientos para el ejercicio, esto es, delimitaciones al derecho fundamental, siempre y cuando hagan posible su pleno ejercicio. En ese sentido, al órgano legislativo le estaría prohibido que tales delimitaciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Cabe destacar al respecto, que la anterior interpretación se encuentra respaldada por la máxima autoridad en materia electoral de este país, quien al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001, estableció que el derecho de votar no era absoluto, sino que se trataba de un derecho de base constitucional y configuración legal, por lo que al legislador ordinario se le confirió la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales. En esa virtud, el fallo concluye que la Constitución federal no establece un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente, sino que las calidades y modalidades en las que los ciudadanos pueden participar en los procesos electivos, es una labor que corresponde definirla al legislador ordinario.

Para llegar a la referida conclusión, en dicha sentencia se realizó un exhaustivo estudio de los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, así como de precedentes internacionales en la materia, de cuya interpretación se colige que el alcance y contenido del derecho político-electoral del ciudadano de ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, puede ser delimitado legalmente, pero que la labor del legislador ordinario en esa materia se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De ahí que en la resolución del referido caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hubiere considerado que constitucionalmente no existía un monopolio de los partidos políti-

cos para la postulación de candidatos, pero que no resultaba inconstitucional que el legislador ordinario lo estableciera, en tanto se considerara como calidad, circunstancia, requisito o condición que debían satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados, por lo que tal delimitación legislativa o configuración legal del derecho de base constitucional resultaba válida, ya que aunque no fuera el único mecanismo para que los ciudadanos pudieran ser votados —lo que implica que el legislador puede establecer y regular las candidaturas independientes, por ejemplo—, sí resulta un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la realidad actual mexicana y, en particular, la del Estado de Michoacán (cuya legislación en particular se analizaba en el citado caso), la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados.

Coincidimos plenamente con lo resultado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que de la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2o., apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40; 41, fracciones II y III, 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos de ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente —en el caso concreto, en la elección de gobernador del Estado de Michoacán— a un ciudadano, con base en una disposición que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, toda vez que constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer

su derecho de ser votados, razón por la cual la misma no representa, *per se*, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

3. Derecho de asociación

El derecho político de asociación política es una potestad que la Constitución confiere a los ciudadanos mexicanos, para que en una unión de voluntades, participen en la vida política del país.

El fundamento general del derecho de asociación se encuentra previsto en los artículos 9° y 35, fracción III, de la Constitución federal, en donde se dispone que no se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero si se trata de materia política sólo los ciudadanos mexicanos podrán asociarse para tomar parte en los asuntos del país. Al respecto, es importante señalar que, nuevamente el propio constituyente delimitó de manera directa e inmediata el derecho de asociación política confiriéndose sólo a quienes tengan la calidad de mexicanos —cuya definición está precisada por el propio constituyente—, así como la necesidad de que no se encuentren suspendidos en sus derechos políticos, y dispuso el carácter como entidades de interés público de los partidos políticos, para cuya constitución debían cumplirse los requisitos que delimitara el legislador. Además, estableció una prohibición tajante de que ninguna reunión armada puede deliberar, lo que demuestra una definición del contorno o una delimitación del derecho.

La existencia de partidos o agrupaciones políticas, no implica, desde luego, la obligación de los ciudadanos de afiliarse para poder participar en los asuntos políticos del país, toda vez que sería factible que un grupo de ciudadanos pudieran reunirse y realizar actividades importantes en materia político electoral. Sin embargo, las agrupaciones políticas y los partidos políticos son la únicas

formas de asociación política de ciudadanos que obtiene prerrogativas por disposición constitucional y legal y, consecuentemente, obligaciones que cumplir.

En ese sentido, del análisis de los procedimientos y requisitos para obtener el registro como agrupación política nacional o partido político, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ha considerado que, cuando un ciudadano decide hacer uso de su derechos de asociación política, afiliándose a una agrupación política nacional o a un partido político, deberá hacerlo sólo a una de ellas, toda vez que la asociación múltiple constituye un abuso del derecho y un fraude a la ley, que atenta contra el principio de igualdad (con respecto a otros ciudadanos), y va en detrimento de las finalidades y objetivos de las agrupaciones, de los partidos políticos y de los principios que los rigen.

VII. CONCLUSIONES

Es indudable el carácter no absoluto de los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que los mismos se encuentran delimitados por el propio constituyente en mismo texto constitucional.

Respecto al derecho de ser votado, que es el que mayor polémica puede generar, estimamos que las normas legales que disponen como derecho exclusivo de los partidos políticos el postular candidatos a los cargos de elección popular, entendido como una calidad para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, en los términos de la actual realidad social, jurídica y política de México, no tiene por objeto proteger a los partidos políticos, sino al proceso electoral en sí mismo, en tanto instrumento para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto activo.

No obstante, nada impide que el legislador ordinario, delimite el derecho fundamental de ser votado, en la modalidad de candidatos independientes, por ejemplo, siempre y cuando establezca reglas claras, precisas y razonables, que permitan la compatibilidad con los principios del régimen democrático, del sistema de partidos y, sobre todo, permitan la igualdad entre los participantes en un proceso electoral (sobre fuentes de financiamiento, gastos de campaña, obligaciones de participación, etc.).

AVANCES Y DESAFÍOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

*Juan MARTÍNEZ VELOZ**

SUMARIO: I. La reforma electoral de 1996. Instauración de la justicia electoral a nivel constitucional; II. Garantías constitucionales de la justicia electoral y su impacto en las entidades federativas; III. Desafíos de la justicia electoral.

I. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996. INSTAURACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL A NIVEL CONSTITUCIONAL

Para los estudiosos del acontecer político-electoral en nuestro país, resulta común afirmar que las reformas realizadas el 22 de noviembre de 1996 a diversos ordenamientos legales en la materia, constituyen la adopción de un nuevo sistema de medios de impugnación y, a su vez, la **consolidación plena de un sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional**, abandonando la añeja tradición de otorgar a órganos políticos la calificación de los procesos electorales.

También resulta innegable el hecho de que a partir de estas reformas se tiende a resolver el añejo debate del siglo XIX entre los notables juristas Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias, sobre la participación de órganos jurisdiccionales en asuntos de carácter electoral.¹

* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

¹ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM, México, 1994.

El objetivo de este trabajo será conocer los avances y de igual manera los desafíos a que se enfrenta la justicia electoral en México, acercándonos de manera general a la situación que guarda la jurisdicción electoral en las entidades federativas. Para tal efecto, en primer término, nos enfocaremos a definir algunos aspectos conceptuales sobre este tema, para de ahí realizar un somero examen sobre el desarrollo del contencioso electoral en nuestro país, señalando las diversas garantías que se desprenden en esta materia a partir de la mencionada reforma.

Por último, nos abocaremos a señalar, según nuestra particular concepción, los retos y desafíos que deberá resolver en un futuro cercano la jurisdicción electoral local para obtener un pleno desarrollo.

En tal sentido, entendemos como sistema contencioso electoral “...el conjunto de medios de impugnación ordenadamente relacionados entre sí, que establece la ley con el fin de garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a derecho”.²

La finalidad esencial de la justicia electoral es 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, funcionarios electorales, así como ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad, legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.

Como consecuencia de la desconfianza hacia la imparcialidad de las propias mayorías parlamentarias que tendían a apoyar sin vacilaciones las elecciones de los miembros del propio partido y aceptar, en cambio, las dudas que ofrece la elección de los grupos minoritarios, se determinó en algunos países latinos —especialmente en España y Francia— que se encargara a los órganos judiciales la vigilancia de los procesos electorales, estableciéndose un sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional.

Es así como se aprecia hoy en día una marcada tendencia hacia la **“judicialización” de los procedimientos contencioso electora-**

² Orozco Henríquez, J. Jesús, (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*. Instituto Federal Electoral, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, IFE; IDEA International, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2001

les. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente **“judicializados” en su integración**, en cuanto que varios de sus miembros provienen del poder judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales.

De esta manera, en Latinoamérica en el transcurso de los últimos 70 años paulatinamente se han venido estableciendo en diversos países **Tribunales Electorales Especializados** encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, en algunos casos de su organización, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional y/o administrativa ya sea con un carácter autónomo, formando parte del poder judicial o de los tribunales administrativos.

Habiéndose creado entre los primeros la **Corte Electoral de Uruguay**, prevista originalmente a nivel legal desde 1924, y el **Tribunal Calificador de Elecciones de Chile**, contemplado a nivel constitucional desde 1925.

En este sentido, para el magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José de Jesús Orozco Henríquez: “En todos aquellos sistemas contenciosos electorales que prevén medios de impugnación de carácter propiamente jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el **derecho a un recurso efectivo público** ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos”.³

Puede afirmarse que, a pesar de su escasa vigencia en nuestro país, la Constitución de Cádiz de 1812 contenía el germen de nuestra justicia electoral, pues de acuerdo con nuestras primeras cons-

³ *Ídem.*

tituciones que siguieron la influencia española recibida, el poder legislativo era el único que tenía facultades, no sólo para calificar en última instancia las elecciones, sino para interpretar las leyes declarándolas conformes o no a la Constitución.

Sin embargo, en esta ocasión nos referiremos a lo que consideramos el inicio y desarrollo de una jurisdicción electoral en sentido estricto, para lo cual iniciaremos esta exposición con la instauración del primer órgano especializado en la materia contenciosa electoral en nuestro país.

De esta manera, la renovación político-electoral de 1986 trajo consigo la modificación del artículo 60 de la Ley Suprema, a fin de derogar el recurso de reclamación y elevar a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral federal.

De acuerdo a la ley que reglamentó dicho dispositivo constitucional, es decir, el Código Federal Electoral, el **Tribunal de lo Contencioso Electoral** quedaría integrado con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios propuestos por los partidos políticos y nombrados por el Congreso de la Unión.

Cabe señalar que con esta reforma por vez primera se introdujo en la ley electoral una definición de los recursos y un conjunto de reglas relativas a la legitimación, requisitos, competencia, pruebas y resoluciones.

En el marco de las elecciones presidenciales más controvertidas del siglo pasado en nuestra historia política, el Tribunal de lo Contencioso Electoral conoció 23 recursos de apelación y 593 recursos de queja.

Del informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral se desprende que de los recursos de queja presentados, sólo un caso de los 593 que se interpusieron, fue declarado procedente y dividió la opinión del Pleno, lo que llama la atención sobre la homogeneidad de opiniones en un proceso electoral tan controvertido como el de 1988.

De los recursos de queja, sólo 64 se declararon procedentes, ninguno de los cuales logró anular la votación de algún distrito.

Posteriormente, en 1990 la reforma electoral de ese año dio **un paso adelante en el control jurisdiccional** de los procesos electorales en el artículo 41 constitucional, en el cual, a diferencia de la reforma de 1986-1987, se definía legalmente al Tribunal Federal Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo,

recuperándose la naturaleza formal y materialmente jurisdiccional del Tribunal Electoral.

El nuevo Tribunal Federal Electoral se organizó con una Sala Central permanente, mientras que las regionales sólo funcionarían durante los procesos electorales.

Por su parte, **la reforma electoral de 1993 suprimió la autocalificación**, dando paso a que diversas instancias del Instituto Federal Electoral declararan la validez de las elecciones de diputados y senadores, y que el Tribunal Federal Electoral fuera la última instancia resolutoria. Sin embargo, como último **vestigio**, la calificación política de las elecciones presidenciales continuó como atribución de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Sin embargo, la reforma de 1996 se constituyó en un **paso definitivo** en este proceso de transición, al establecer en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, como facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de resolver las impugnaciones de la elección de presidente de la República, el realizar el cómputo final, formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, procediendo a notificar a la mesa directiva de la Cámara de Diputados.

Una consecuencia inmediata del establecimiento de este sistema contencioso electoral a nivel nacional, es el hecho de integrar a la Constitución federal a partir de 1996 una serie de **garantías mínimas** que deben cumplir tanto las constituciones como las leyes estatales en materia electoral.

Así, de manera precisa, el artículo 116 de la Constitución general de la República, en su fracción IV, establece **nueve principios rectores** en materia electoral para los estados, de los cuales varios se refieren al desarrollo del contencioso electoral estatal, algunos desde una perspectiva general y otros que podríamos considerar de carácter específico.

El mencionado artículo 116 en su fracción IV establece en lo que nos interesa:

ARTÍCULO 116...

IV.- “Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

- 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 serán principios rectores 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.
- ...
- ...
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

Como se constata en los incisos a) y b) se define como un valor primordial de la democracia al sufragio popular, otorgándole las características de universal, libre, secreto y directo. Asimismo, se establecen los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el actuar tanto de las autoridades administrativas como jurisdiccionales en materia electoral.

Por su parte, los incisos c), d) y e) inciden de una manera específica en la conformación de un sistema contencioso electoral en el ámbito de los estados.

Así, el inciso c) señala la obligación de garantizar que las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, gocen de autonomía en el funcionamiento e independencia en sus decisiones, aspectos que de manera práctica derivan en un proceso de revisión en las formas de nombramiento y designación de los magistrados electorales, su tiempo de duración en el encargo, además de la posibilidad de contar con autonomía presupuestal.

Los incisos d) y e) se refieren en conjunto a diversas características en la instauración de un sistema de medios de impugnación, al señalar que la totalidad de los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, y que de igual manera, se fijen plazos convenientes para el desahogo de las diversas impugnaciones que se presenten.

Por último, el inciso i) aborda la tipificación de delitos en materia electoral, así como faltas administrativas, y por consiguiente, las sanciones que deban imponerse. A pesar de que el aspecto referido no es estrictamente de carácter contencioso, al establecer el procedimiento para determinar las faltas de carácter administrativo, y sus posibles sanciones, deberá otorgarse tanto a partidos como a candidatos o ciudadanos en general, la garantía de audiencia, la cual ante cualquier controversia deberá desahogarse ante un órgano de carácter jurisdiccional, en este caso el tribunal electoral correspondiente.

II. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL Y SU IMPACTO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A continuación a partir de la normatividad electoral vigente, procederemos a identificar las medidas que tienden en nuestro sistema jurídico a garantizar la concreción de una verdadera justicia electoral.

Así, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas garantías, conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la justicia electoral, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos, a fin de estar en aptitud de resolver, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten, las cuales esencialmente consisten, por ejemplo, en la consagración jurídica de su **autonomía e independencia** del órgano electoral supremo y sus miembros, así como el mecanismo de designación de éstos; los requisitos de idoneidad, tanto profesional como apartidista, que deben satisfacer; la permanencia del órgano y en consecuencia la estabilidad de los miembros

en el ejercicio de su encargo, el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera, y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contenciosa electoral.

En este sentido, por lo que se refiere a su autonomía funcional, puede establecerse como una garantía de seguridad jurídica, la consistente en que de conformidad con la última reforma constitucional, nuestra ley fundamental establece que:

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrán haber modificaciones legales fundamentales.

Lo anterior tiene por objeto evitar la situación consistente en reformar la legislación electoral poco tiempo antes de las elecciones, con el fin de responder en la mayoría de los casos, a intereses políticos.

Otra garantía que confirma la **autonomía funcional** de la jurisdicción electoral, consiste en la competencia que le atribuyen la Constitución y las leyes secundarias, para conocer de los conflictos o diferencias laborales que puedan surgir entre los tribunales y sus servidores, consolidando la posición del Tribunal como máxima autoridad en la materia y evitando adquirir el carácter de parte, aun ante las autoridades del trabajo.

Derivado de las atribuciones normativas concedidas a los tribunales electorales puede inferirse la que podríamos definir como **garantía jurisprudencial** que consiste en la obligatoriedad que adquieren bajo ciertos requisitos los criterios de interpretación elaborados por los órganos jurisdiccionales electorales al resolver las controversias que se le les plantean.

Asimismo, podemos hablar de una **garantía reglamentaria**, consistente en el otorgamiento de la facultad de expedir el ordenamiento que regula la vida interna del organismo jurisdiccional.

Los requisitos para ocupar el cargo de magistrado electoral tanto a nivel federal como en las entidades, nos refieren la existencia de una **garantía de idoneidad** la cual consiste en la instauración de requisitos que aseguren además del conocimiento jurídico para la resolución de los medios de impugnación, la desvinculación de actividades políticas o partidarias que puedan llegar a incidir en la imparcialidad del juzgador.

Aspecto de nodal importancia para el desarrollo de una verdadera justicia electoral es el establecimiento de una serie de garantías que posibiliten la total independencia del juzgador y que, de igual manera, impidan cualquier intento de presión por parte de los actores electorales.

En tal sentido, debe destacarse la **garantía en materia económica**, consistente en que la remuneración que perciban los magistrados electorales por sus servicios no pueda ser disminuida durante el ejercicio de su encargo, y que esta sea por lo menos igual a la de los magistrados del poder judicial estatal.

Asimismo, en consonancia con la garantía anterior, debe propugnarse por la **garantía de inamovilidad y permanencia**, en los organismos jurisdiccionales electorales, por la cual se establezcan períodos de ejercicio que permitan estabilidad al juzgador, de tal manera que no se encuentre sujeto a las veleidades de los cambios administrativos.

Todas estas garantías, así como otras que pudieran derivarse de la legislación electoral, constituyen una serie de elementos que buscan resguardar a la jurisdicción electoral de cualquier elemento que pueda afectar su imparcialidad.

Sin embargo, al trasladar nuestro examen a los sistemas electorales de las entidades federativas encontramos que dicho sistema de garantías no se cumple a cabalidad.

Como fue señalado en el **Encuentro Nacional de Tribunales Electorales**, celebrado en el mes de abril de 1997, específicamente en la mesa de trabajo número I a la que le correspondió el tema “La reforma a la Constitución electoral de 1996, y su aplicación en los estados”, fueron coincidentes las posturas de los participantes en el sentido de que no existe obligación por parte de las entidades federativas que forman el pacto federal de incorporar los tribunales electorales al poder judicial de los estados, sino que la reforma únicamente establecía:

- a) Brindar o mantener la autonomía de los tribunales electorales locales, y
- b) La independencia en sus decisiones.

Por lo anterior, en estricto respeto a su soberanía estatal, las legislaturas estatales han procedido a definir su naturaleza, estructura e integración de sus órganos jurisdiccionales en materia

comicial, en un proceso que de manera general hoy nos permitimos examinar a continuación.

Por su naturaleza jurídica podemos dividir a los tribunales en tres grandes tipos:

1. Los incorporados al poder judicial del estado.
2. Los creados como órganos constitucionales autónomos.
3. Los desprendidos de la jurisdicción ordinaria y especializados en materia electoral.

De estas opciones consideramos que el otorgamiento de autonomía a los organismos jurisdiccionales electorales, fortalece su independencia, y de igual manera favorece la especialización en la materia ante la actual presencia de controversias electorales que no pueden ser resueltas con criterios estrictamente civilistas o inclusive del derecho administrativo.

Otro aspecto importante es el proceso de nombramiento de los integrantes de los órganos jurisdiccionales estatales. Así se puede hacer una primera clasificación:

- a) Los órganos jurisdiccionales con participación circunscrita a los poderes constituidos.
- b) Los órganos jurisdiccionales con mayor participación social.

Aquí es importante resaltar la diversidad de fórmulas que se han utilizado para nombrar a los magistrados; éstas pueden ser:

1. Propuesta y aprobación única del poder legislativo.
2. Propuesta y aprobación única del poder judicial.
3. Propuesta del poder ejecutivo y aprobación del legislativo.
4. Propuesta del poder judicial con aprobación del legislativo.
5. Propuesta combinada del poder ejecutivo y el judicial con aprobación del legislativo.
6. Propuesta combinada del legislativo y judicial con aprobación del primero.

En relación con la temporalidad de los órganos de justicia electoral local, estos pueden calificarse de **permanentes** y **temporales**.

En México casi dos terceras partes de los tribunales electorales son permanentes; sin embargo, debe destacarse que en ocasiones esta permanencia se circunscribe única y exclusivamente a la figura del presidente del tribunal.

En el supuesto de temporalidad se presentan mayores desventajas que en los órganos permanentes, pues a pesar de que son menos los tribunales electorales que entran “en receso” posterior a un proceso electoral, esto puede ocasionar una serie de problemas hacia los integrantes de los mismos, debido a que sus magistrados pueden ser incorporados a alguna área específica del poder judicial; sin embargo, si se integraran a la administración pública estatal o municipal, o inclusive en el ejercicio propio de su profesión, pueden identificarse con alguna fuerza política, lo que los inhabilitaría legalmente.

A través de una revisión de las diversas legislaciones electorales de las entidades federativas, podemos constatar la falta de instrumentación de las garantías jurisdiccionales a que hemos hecho referencia, por lo que resalta la necesidad de reflexionar en las medidas que posibiliten el otorgamiento pleno de las características de autonomía e independencia de la jurisdicción electoral. Entendiendo a la autonomía como referente al órgano y la independencia a las decisiones de sus integrantes, con una especial mención hacia aquellos órganos jurisdiccionales que realizan una doble función, tanto en la justicia ordinaria como la especializada en materia electoral.

En tal sentido, resulta pertinente reiterar la conclusión a que se arribó en el Congreso Nacional de Tribunales Electorales celebrado el año próximo pasado en la Ciudad de México, organizado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal:

“Impulsar la reforma del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se incluyan entre sus disposiciones las cuestiones siguientes:

1. Permanencia de los tribunales electorales locales.
2. Plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
3. Principio de inamovilidad de los magistrados electorales, así como establecimiento de la vía jurisdiccional para protegerlo.
4. Garantía de una remuneración por lo menos igual a la de los magistrados de los tribunales superiores de justicia.
5. Instauración de un servicio civil de carrera en los tribunales electorales.
6. Regulación de la competencia para conocer y resolver respecto de los conflictos laborales entre los órganos electorales locales y sus servidores.”

Estas medidas se tornan indispensables, con objeto de separar con mayor claridad la actuación de los tribunales electorales del ejecutivo en turno o de los intereses políticos predominantes en alguna entidad federativa, acrecentando así el grado de autonomía y en consecuencia la confianza ciudadana.⁴

III. DESAFÍOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Después de este breve examen del desarrollo del contencioso electoral en nuestro país, podemos afirmar que además de los retos que podremos llamar orgánicos de los tribunales electorales, existen otros que inciden de manera directa en la necesaria ampliación de la esfera de aplicación de la jurisdicción electoral a fin de consolidar nuestra incipiente democracia.

Ante la nueva realidad del fenómeno electoral, se presentan zonas de penumbra en las cuales resulta necesario que la jurisdicción electoral se pronuncie, ya sea definiendo potestades y de igual manera estableciendo límites al accionar de los actores electorales, pues estas situaciones inciden en la indispensable equidad en la contienda.

Así, resulta necesario definir con claridad la naturaleza intrínseca del procedimiento de elección de los miembros de los consejos generales de los institutos electorales por parte de las legislaturas estatales, a efecto de determinar la procedencia de la impugnación electoral en estos casos concretos.

De igual manera, la paulatina instauración de diversos métodos de democracia semidirecta tanto a nivel federal como estatal, como son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, plantean la necesidad de delimitar y reglamentar claramente este tipo de figuras y, en consecuencia, determinar la procedencia de la jurisdicción electoral.

A manera de ejemplo, podemos señalar como en el pasado proceso plebiscitario celebrado en el Distrito Federal, la falta de consenso sobre dicho procedimiento entre los diversos actores políticos aunado a una escasa reglamentación sobre los diversos aspectos

⁴ Cfr. "Exhiben deficiencias de Tribunales Electorales" en *Reforma*, 25 de agosto de 2002, p. 6.

referentes a la realización del plebiscito, como son la celebración de actos previos al ejercicio ciudadano, la aprobación de la pregunta, la cartografía aplicable, la realización de las campañas entre otros, derivó en que de los 32 acuerdos emitidos por la autoridad electoral administrativa relacionados con el proceso de plebiscito, 14 de ellos fueron impugnados por diversos partidos y ciudadanos, lo que tuvo como consecuencia el desahogo por parte del Tribunal Electoral del Distrito Federal, de 36 recursos de apelación.

Por último, y no por ello menos importante, es el tema relativo a la **protección jurisdiccional de los derechos de los militantes en los partidos políticos**.

Resulta un hecho innegable la consolidación de los partidos políticos como instituciones de derecho público y elemento sustancial a todo sistema democrático. Sin embargo, ante esta situación se presenta una contradicción al interior de la vida de los partidos políticos, al intentar regular jurídicamente el grado de democracia interna de los institutos políticos como entidades de interés público.

Desde la perspectiva de la protección jurisdiccional de los derechos políticos de los ciudadanos en su carácter de militantes, al verse afectados sus derechos al interior de los partidos políticos por alguna decisión de los órganos de dirección, ya sea en el procedimiento de postulación de candidatos o inclusive en procedimientos de aplicación de sanciones o expulsión, puede afirmarse que los criterios iniciales sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encaminaron a considerar que los actos de los partidos políticos aun en contra de sus militantes, no podían considerarse como objeto de protección jurisdiccional, bajo el argumento de que los actos internos de los partidos políticos no podían asimilarse a los emitidos por una autoridad.

Sin embargo, este criterio se ha ido decantando de manera reciente por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al aceptar que en algunos casos específicos y bajo determinadas circunstancias, resulta procedente la protección jurisdiccional a favor de militantes afectados en sus derechos.

Es así como a través de diversas resoluciones, se empieza a construir una línea de interpretación al interior de los tribunales electorales por la cual los derechos de los militantes en algunas

circunstancias pueden obtener la protección jurisdiccional, la cual podría ser consolidada a través de la reforma electoral respectiva.

Estimamos que dada la complejidad del tema, debe en primera instancia establecerse a nivel constitucional con claridad cuáles son los derechos fundamentales de los ciudadanos que se integren a una organización política.

Este aspecto nos remite de manera necesaria no solo a establecer la viabilidad de una reforma de carácter constitucional, sino también a contemplar la posibilidad de expedir una **ley de partidos políticos**, en la cual se desarrolle con toda acuciosidad y de manera específica los derechos de los militantes y las garantías mínimas con que se cuenta en algún tipo de procedimiento interno.

Para finalizar, consideramos que el ejercicio jurisdiccional nos permite contemplar cómo, paso a paso, se empieza a definir lo que podríamos denominar la mística del juzgador electoral en donde a diferencia de otras materias, nuestra labor no se limita tan solo a conflictos entre particulares, sino que se dirige de manera directa a un objetivo superior que es la esperanza ciudadana.

Por ello en materia de democracia electoral nuestro particular punto de vista es que la aspiración de todo tribunal debe ser que el resultado de una sentencia no sólo lo satisfaga a sí mismo, aislándose en su propia lógica interna, sino a un alto grado de aceptación por parte de la sociedad y los diversos actores políticos.

CONCLUSIONES

1. A través de las reformas electorales de 1996 se consolida plenamente en nuestro país un sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional.

2. Se integran a la Constitución federal una serie de **garantías mínimas** que deben cumplir tanto las constituciones como las leyes estatales en materia electoral, como la **garantía jurisprudencial**, la **garantía reglamentaria**, la **garantía de idoneidad**, la **garantía en materia económica**, y **garantía de inamovilidad y permanencia**.

3. Ante la nueva realidad del fenómeno electoral, se presentan zonas de penumbra en las cuales resulta necesario que la jurisdicción electoral se pronuncie, ya sea definiendo potestades y de igual

manera estableciendo límites al accionar de los actores electorales, pues estas situaciones inciden en la indispensable equidad en la contienda.

4. Entre estos temas se encuentra el relativo a la **protección jurisdiccional de los derechos de los militantes en los partidos políticos.**

Juan Martínez Veloz

BIBLIOGRAFÍA

- Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)* Centro de Investigación Científica Jorge c. Tamayo, A.C., México, 1996.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho constitucional electoral*, Edit. Porrúa, México, 2000.
- Del Castillo del Valle, Alberto, *Reglamentación constitucional de la justicia electoral federal*, Ediciones Edal, S.A. de C.V., 1994.
- Moctezuma Barragán, Javier. *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM, México, 1994.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. (coord.) *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. Instituto federal electoral, PNUD, Instituto de Investigaciones Jurídicas –UNAM, IFE; IDEA International, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2001
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*, Edit. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, quinta edición, México, 1999.

LA MATERIA ELECTORAL Y LA MATERIA PENAL, DELITOS, FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SUS SANCIONES

*Salvador MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ**

SUMARIO: I. El frondoso árbol del Derecho muestra al mundo jurídico sus nuevas ramas; II. Seminario de estudio y revisión de la normatividad electoral de Veracruz; III. ¿Qué es técnicamente lo mejor?, ¿que los delitos electorales estén en el Código Penal o en una ley penal especial?; IV. La legislación penal como la electoral tienen como finalidad la seguridad jurídica; V. Propuestas.

I. EL FRONDOSO ÁRBOL DEL DERECHO MUESTRA AL MUNDO JURÍDICO SUS NUEVAS RAMAS

El frondoso árbol del Derecho muestra al mundo jurídico sus nuevas ramas. Una de ellas es el Derecho electoral. Sin embargo, la metáfora de la “rama y el árbol” tan útil para indicar el parentesco de todas las ramas jurídicas entre sí y su común derivación de principios metodológicos aplicables a todas las ramas de la “Ciencia del Derecho” se vuelve un obstáculo a la hora de distinguir.

Por ejemplo, se sabe que el carácter diferenciador del Derecho penal es la coerción penal y la pena, en sentido estricto, es la manifestación de dicha coerción.¹ Pero, ¿cuál es el carácter diferenciador

* Exconsejero presidente del Instituto Electoral Veracruzano.

¹ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho penal*, Parte General, Editorial Cárdenas, México 1997, pp. 56 y ss.

del Derecho electoral?, ¿La regulación de “...los procesos mediante los cuales el pueblo elige a sus gobernantes”?²

El objetivo de esta ponencia consiste en aclarar la expresión “delitos electorales” y en distinguir los delitos de las faltas administrativas y sus sanciones. La hipótesis de trabajo, la que sirve como punto de partida, es la siguiente: En el estado que guardan actualmente las cosas en el sistema jurídico mexicano, los llamados “delitos electorales” son materia penal y no son materia electoral. En cambio, las faltas administrativas son materia electoral.

Si la afirmación no es de Perogrullo se debe a una circunstancia: La caracterización de tales delitos se encuentra atada históricamente con el punto de las faltas administrativas y sus sanciones. Pues como bien observa Francisco Javier Barreiro Perera:

“Debemos señalar...que durante nuestro largo proceso legislativo en materia electoral, los delitos electorales y las faltas administrativas se han comportado como un buen matrimonio.”³

La importancia de la aclaración y de la distinción manifestada se destaca cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una tesis en el sentido de que las normas que establecen tales delitos son materia electoral para los efectos del procedimiento relativo a la acción de inconstitucionalidad.

El argumento del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en afirmar que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos de una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra. Uno de los ejemplos que la tesis señala son los delitos y las faltas administrativas y sus sanciones.

² Nieto Castillo, Santiago, *La interpretación de los órganos electorales. Interpretación del derecho y criterios de interpretación en materia electoral*, editado por el Instituto Electoral de Querétaro, México 2002, p. 82.

³ Barreiro Perera, F.J., *Derecho Penal Electoral* (resumen del Diplomado en Derecho Electoral), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junio de 1999, sin nota de edición, p. 4.

¿Quién puede dudar del vínculo directo que existe entre delitos electorales y el proceso electoral? ¿Acaso no la mayoría de los tipos penales describen acciones que ocurren dentro de alguna de las etapas del proceso electoral? Esto es cierto, pero ¿esa tipificación influye en los procesos electorales? La existencia de este vínculo no puede transformar —cambiar la forma— de la materia penal en materia electoral, aunque sólo sea para los efectos del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad.

Una cosa distinta es afirmar que en el ámbito federal la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, institución dependiente de la Procuraduría General de la República, vela por los procesos democráticos de nuestro país.⁴ Pero que la Fiscalía se encuentre en vigilia durante los procesos electorales no hace electoral a la materia penal.

II. SEMINARIO DE ESTUDIO Y REVISIÓN DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL DE VERACRUZ

El autor de esta ponencia hace el replanteamiento del problema en el *Seminario de Estudio y Revisión de la Normatividad Electoral de Veracruz* (9 al 21 de julio de 1999) cuando la entonces Comisión Estatal Electoral le invitó a participar abordando el tema *Delitos Electorales, Faltas y Sanciones Administrativas*.

En aquel año se planteó al auditorio una pregunta para su discusión: ¿Los delitos electorales deben estar incorporados al Código penal o integrados al Código de elecciones y derechos de los ciudadanos y las organizaciones políticas del Estado libre y soberano de Veracruz?⁵ El legislador veracruzano ya había resuelto la interrogante anexando los delitos electorales al Código penal.

Sin embargo, con la clara conciencia de que se trataba de una cuestión de política legislativa, aquella exposición sostenía que se trató de un arreglo político erróneo y eso era lo menos que se podía

⁴ Cfr. Fromow Rangel, María de los Ángeles, "La Procuración de Justicia Penal Electoral: retos y perspectivas", *Revista de Cultura Democrática: Diversa*, órgano de difusión del Instituto Electoral Veracruzano: num. 5, marzo 2002, Xalapa, Veracruz, México, pp. 58-66.

⁵ Este era el nombre de la legislación electoral veracruzana hasta el año 2000.

decir, ya que el hecho verdadero, expresado con toda crudeza, consistió en una imitación de la reforma efectuada a las leyes en el ambiente federal y el mimetismo no puede merecer, bajo ningún concepto, el honroso título de “proceso legislativo”.

De cara a un auditorio heterogéneo, como fue el de aquel Seminario, se intentó justificar la intromisión en el campo político, pues no faltaban quienes suponían que los abogados eran incompetentes para proponer esa incógnita e intentar despejarla. También se creía que había un núcleo de razón en la suspicacia, pues se sostenía la tesis de que el abogado, en tanto que abogado, se debía abocar a la comprensión de las leyes vigentes para lograr su recta aplicación y le estaba prohibido modificar la materia de estudio.

Se disolvió cualquier cuestión de esta índole recordando el artículo primero de la Declaración de los Derechos Humanos, conforme al cual la construcción del Estado de Derecho pasa por el esfuerzo del abogado, en tanto que ser humano, para hacer la sociedad tan fraternal como sea posible.

III. ¿QUÉ ES TÉCNICAMENTE LO MEJOR?, ¿QUE LOS DELITOS ELECTORALES ESTÉN EN EL CÓDIGO PENAL O EN UNA LEY PENAL ESPECIAL?

¿Qué es técnicamente lo mejor?, ¿que los delitos electorales estén en el Código penal o en una ley penal especial?⁶ O los delitos electorales son materia de la legislación electoral y, por tanto, deben retornar a ella. O tales delitos no son materia de dicha legislación y, por ende, se deben quedar en el Código Penal (que es el estado actual de las cosas).

El perito en leyes penales tendrá la respuesta a la mano. En realidad, desde su punto de vista, no hay problema, pues el Código Penal y las leyes penales especiales son componentes del Derecho penal común u ordinario. Si los delitos electorales retornan a la ley electoral simplemente se estará constituyendo una ley penal especial y las leyes penales especiales remiten a la parte general del Código Penal.

⁶ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derecho Penal*, Editorial McGraw-Hill, México 1998, p. 25.

¿La ubicación de los delitos electorales en el Código Penal obedecería al clamor por volver a la codificación penal? Lo que ha ocurrido es que en los últimos años se han multiplicado las leyes penales especiales y se ha llegado a sostener que existen más delitos fuera que dentro de los códigos penales, pero esto podría ser solamente un prurito racionalista.

No parece que sea por aquí el asunto. La tipificación penal de un raudal de conflictos electorales parecía ofrecer materia para un Derecho penal especial. Aquella disertación de 1999 pretendía mostrar que la criminalización de tal cantidad de conductas conflictivas no era una ingenuidad.

Se ha caracterizado el “delito electoral” como aquel ilícito electoral que es susceptible de ser sancionado con una pena. Y, la “falta administrativa” como el ilícito electoral que es sancionado con una sanción administrativa. Esto es verdad, pero exige aproximarse a la caracterización para lograr una mejor observación: Por principio, el ilícito electoral puede tener una sanción administrativa y también ser susceptible de ser sancionado con una pena. Sin embargo, la índole de la caracterización tiene un carácter definitivo para distinguir el delito electoral de la falta administrativa.

Si no se quiere pasar como sobre ascuas en el desarrollo del tema es necesario recordar la noción elemental de sanción jurídica. La sanción puede ser definida como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.⁷ Atendiendo a su finalidad las sanciones pueden ser:

- El *cumplimiento forzoso*, cuyo fin consiste en obtener coactivamente la norma infringida;
- La *indemnización* que tiene como fin obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente al deber jurídico primario y no cumplido; y
- La *pena o castigo*, cuya finalidad inmediata es causar una aflicción. No persigue el cumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes.

El “delito electoral” tiene como consecuencia jurídica la pena o castigo, se trata de causarle al autor una aflicción. En cambio, la

⁷ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1965, p. 295.

“falta administrativa” tiene como consecuencia la reparación del daño causado que puede adoptar la forma del cumplimiento forzoso, la forma de la indemnización o una forma compleja (por ejemplo, cumplimiento más indemnización).

IV. LA LEGISLACIÓN PENAL COMO LA ELECTORAL TIENEN COMO FINALIDAD LA SEGURIDAD JURÍDICA

La legislación penal como la electoral tienen como finalidad la seguridad jurídica. El fondo de la cuestión se descubre indicando que tanto la legislación penal como la electoral tienen como finalidad la seguridad jurídica. Es decir, una y otra pretenden, objetivamente, proteger bienes jurídicos y, subjetivamente, darle la certeza al sujeto destinatario de la ley de que puede disponer de tales bienes.

En términos muy generales, los bienes jurídicos son valores fundamentales en la sociedad y pueden entenderse como los derechos inherentes a la persona humana: derecho a la vida, derecho a la libertad, derecho a la propiedad, derecho al honor, derecho a la administración de justicia, derecho al trabajo, derecho a la vivienda, derecho al descanso, derecho a un medio ambiente sano.

La pregunta importante, aquí y ahora, es: ¿cuáles son los bienes jurídicos protegidos por la ley en materia electoral? Si se acepta la noción del párrafo anterior y se está a lo que establece el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, entonces se descubren los bienes jurídicos protegidos por la ley en materia electoral:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La contestación también es necesaria para cada tipo penal, pues se vuelve un imperativo conocer quiénes son los titulares de tales bienes. En materia penal, el sujeto pasivo del delito es el titular del

bien jurídico penalmente tutelado. La conducta delictiva afecta tales bienes, por lesión o por peligro, causando alarma social.

La legislación penal se ocupa y se ha ocupado de enunciar los bienes jurídicos contra los que atentan las conductas descritas en los tipos delictivos. La evolución legislativa en Veracruz y en materia de derecho penal electoral muestra los siguientes ejemplos:

En Veracruz, el Código Penal de 1835 comienza su Segunda Parte tratando **De los delitos contra la sociedad**, su Título I se denomina “De los delitos contra la existencia política de la Federación y del Estado y contra las leyes fundamentales” y la Sección III se llama “De los delitos contra la libertad y legalidad de las elecciones populares”.

El Código Penal de 1869, el célebre Código “Corona”, también trata el tema en el Libro Segundo, **De los delitos contra la sociedad**, su Título I es “De los delitos contra la Federación y contra el Estado” y el Capítulo IV de este Título se nombra “Delitos contra la libertad y legalidad de las elecciones”.

El Código Penal de 1896 aborda el tema en su Libro Tercero, **De los delitos en particular**, Título Décimo “Atentados contra las garantías constitucionales”, Capítulo I “Delitos cometidos en las elecciones populares”.

En el Código de Defensa Social de 1944 y en los Códigos penales de 1948 y de 1980 ya no aparece el asunto de los delitos electorales. Sin embargo, es en este último, y en 1994, que se integra el Título XVII denominado “Delitos contra la función electoral” y se compone de dos capítulos, el primero de los cuales se llama: “De los delitos electorales”.

La tutela de los bienes jurídicos es una noción cara a los penalistas, como que se trata de la razón de ser de la ley penal. Sin embargo, cuando se aplica la pena, toda la fuerza de su coerción está encaminada al sujeto que delinquiró para que no vuelva a delinquir. En el caso de los delitos electorales se emplea la prisión (que implica suspensión de derechos políticos), la multa y la suspensión de derechos políticos (sin prisión) y estas penas siempre tienen lugar respecto del sujeto activo del delito.

El penalista insiste mucho y siempre insistirá en la protección de los bienes jurídicos, pero la legislación penal parece desentenderse de los bienes jurídicos concretamente afectados.

Cuando un sujeto sufre una lesión, el Estado se preocupa de sancionar al autor, pero se olvida casi por completo del sujeto pasivo, el que debe reclamar su reparación por vía civil, dentro o fuera del proceso penal y, en el mejor de los casos, obtenerla cuando el autor sea solvente.⁸

En materia de Derecho penal electoral las cosas no son distintas, ocurre lo mismo. Por una parte, se afirma que el Código Penal está tutelando la “función electoral” [entiéndase la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales] y los correspondientes derechos de votar y ser electo y, por otra, los ciudadanos mexicanos no están recibiendo concretamente protección alguna de sus bienes jurídicos. Estos sencillamente le son expropiados por el Estado. La legislación punitiva está cumpliendo un cometido de puro “control” o contención, que facilita su instrumentación como arma de marginación y de estigmatización.

Una aproximación al Código Penal vigente en Veracruz corrobora lo dicho, ya que la valoración de los delitos electorales es confusa, pues al criminalizar las conductas conflictivas que surgen en los procesos electorales, considera que no se trata de nada grave, ya que no son conductas que afecten “valores fundamentales de la sociedad”.

En efecto, la ley penal veracruzana, en su artículo 13, entresaca las conductas delictivas “graves” de algunas hipótesis como: el homicidio, las lesiones, la inducción o ayuda al suicidio, el aborto, el secuestro, la violación, el robo, el abigeato, el encubrimiento por receptación, las conductas que atentan contra la seguridad vial y los medios de transporte, el lenocinio, el terrorismo, el sabotaje, el abuso de autoridad, el peculado, el enriquecimiento ilícito, la evasión de presos, el fraccionamiento o la venta indebida de lotes o conjuntos habitacionales.

Según el Código Penal para el Estado de Veracruz, ninguna de las acciones inventariadas en su último título es una conducta grave. Y lo interesante es que se expresa la razón de dicha valoración: no son graves, porque no afectan los valores fundamentales de la sociedad. Lo cual permite formular la cuestión esencial: ¿por qué tales conductas están tipificadas como delitos en el Código Penal?

⁸ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, p. 69.

La interrogante se impone, pues, de acuerdo con los principios de un Estado democrático de Derecho, únicamente deben estar en los códigos penales las conductas que atenten contra los valores fundamentales de la sociedad. Pero, con toda seriedad, ¿es verdad que las conductas inventariadas no afectan los valores fundamentales de la sociedad o bienes jurídicos?

El Código Penal considera que las conductas tipificadas, por su relevancia penal en materia electoral, no son graves. Pese a ello, las amenazas penales indican otra cosa, ya que los delitos electorales se conminan con prisión, multa o suspensión de derechos. En el medio, la pena más significativa es la prisión que, en los tipos penales enunciados oscila entre seis meses y tres años para los ciudadanos; entre dos y seis años para los funcionarios electorales; entre uno y seis años para los funcionarios partidistas; y, entre dos y nueve años para los servidores públicos. Sin embargo, la consecuencia práctica más importante de una conducta calificada como “no grave” es que la persona acusada tiene el derecho de estar en libertad bajo fianza.

Comentario aparte merecería el hecho de que los ministros de los cultos religiosos sólo son sancionados con multa. Como quiera que esto sea, otro principio de un Estado democrático de Derecho señala que las penas deben guardar proporción con la gravedad de los delitos, y tratándose de los delitos electorales las penas sí son graves.

Si las amenazas penales hacen dudar acerca de la valoración del legislador veracruzano, los bienes jurídicos o derechos penalmente tutelados por la norma jurídica disipan cualquier duda, pues ponen en claro que las conductas citadas sí afectan valores fundamentales de la sociedad, pues ha quedado establecido que, como con un sombrero, bajo la denominación “función electoral” se cubren los derechos políticos.

Este instante de la presentación es crucial, pues quienes hayan seguido el hilo del discurso pueden estar suponiendo que la propuesta consistirá en que los delitos electorales se califiquen como “delitos graves” en virtud de que sí afectan valores fundamentales. Aquellos que hayan efectuado esa inferencia se encuentran en un craso error, pues lo que se pone en evidencia es que tan extenso catálogo de conductas tipificadas como “delitos electorales” son conflictos que están exigiendo medios prácticos de solución.

Muchos de estos conflictos no deben estar criminalizados. ¿Cuántos y cuáles de ellos son faltas que reclaman una sanción administrativa? Los sujetos pasivos del ilícito electoral pueden quedar más satisfechos con la restauración del orden jurídico alterado, mediante el cumplimiento forzoso del deber incumplido o la indemnización, que con la imposición de penas que les expropian sus bienes jurídicos. Esto es, con sólo causarle un dolor a quien no cumplió con un deber primario, generalmente cuando el proceso electoral está concluido y nada modifica la aplicación de esa aflicción.

El Código Penal todavía ofrece y ofrecerá resistencia para la flexibilidad de sus sanciones. Por esto, lo que se propone es que las conductas enlistadas pasen al Código Electoral, lo cual hará posible una revaloración de dichas conductas y más de una podría quedar como “falta administrativa” y aquellas que queden como “delitos” podrían tener conectadas una pluralidad de sanciones que hoy no admite el Código Penal (por ejemplo, cursos de capacitación política o servicios a la comunidad).⁹ La rigidez de las penas impuestas a los delitos electorales tiende a caer en la ficción y a eludir el conflicto.

V. PROPUESTAS:

1. Con el propósito de evitar caer en la hipótesis peligrosísima de un Derecho penal especial, los delitos electorales, en todo caso, deben considerarse materia penal y no electoral.

2. En tanto la sanción penal no comprenda la reparación extraordinaria del daño causado, que se traduzca en una prevención especial respecto de la víctima del delito, no tiene ningún caso pretender resolver conflictos electorales con sanciones penales.

3. Previa valoración o revaloración de las conductas tipificadas como delitos electorales para averiguar cuáles tienen la naturaleza de una falta administrativa, lo mejor es que los delitos electorales pasen al Código Electoral.

⁹ Rico, José María, *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, Editorial Siglo XXI, México, 1979.

MÉTODOS INTERPRETATIVOS EN MATERIA ELECTORAL

*Gabriel MENDOZA ELVIRA**

SUMARIO: I. Introducción; II. Consideraciones sobre interpretación jurídica y problemas interpretativos; III. Argumentación, interpretación y métodos interpretativos: argumentos interpretativos; IV. Métodos de interpretación en materia electoral y su alcance: a) gramatical, b) sistemático y c) funcional; V. Principios generales del Derecho; VI. Algunos ejemplos de utilización de los métodos interpretativos en materia electoral; VII. Conclusiones; VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar, a grandes rasgos, las características de los métodos o criterios de interpretación que el juzgador electoral federal está obligado a utilizar, de conformidad con los artículos 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al resolver las controversias que se someten a su conocimiento.

Al efecto, después de expresar algunas consideraciones sobre aspectos generales respecto de la argumentación, interpretación y métodos interpretativos, analizaré algunos fragmentos de sentencias en los que se utilizan dichos métodos para intentar demostrar

* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

los alcances de los mismos, así como para arribar a las conclusiones que en su momento expondré.

Cabe mencionar que, por las características y el formato del presente trabajo, sólo me referiré al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en especial a su Sala Superior, al analizar algunos ejemplos de utilización de los métodos interpretativos por parte del juez electoral federal, lo que no implica por ningún motivo el desconocimiento o el menosprecio por la actividad jurisdiccional que en ciertos casos ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral previstas en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal; sin embargo, ocuparse de algunos casos de ellas, reitero, implicaría exceder el objeto y la extensión del presente trabajo.

Asimismo, no pasa desapercibido que en la mayoría de las legislaciones electorales de las diversas entidades federativas se contemplan disposiciones similares a las citadas, sin embargo, reitero, la naturaleza de este trabajo no permite su análisis.

II. CONSIDERACIONES SOBRE INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y PROBLEMAS INTERPRETATIVOS

Lo primero que tiene que hacerse al abordar el tema de la interpretación jurídica es intentar comprender lo que significa “interpretación”. Al respecto, cabe hacer, en primer lugar, una precisión, pues el término de mérito es comúnmente utilizado para referirse tanto a la actividad como al resultado o producto de esa actividad, esto es, puede denominarse interpretación tanto a la acción de interpretar, como al producto de esa acción. Así, cabe aclarar que en el presente trabajo nos referiremos a la interpretación como la actividad interpretativa y no como su resultado o producto.

Sentado lo anterior, podemos establecer, *grosso modo*, que interpretar consiste en explicar el significado atribuido¹ a ciertas cosas,

¹ Se tiene presente lo que indica Michel Troper en el sentido de que indicar implica una función del conocimiento y determinar o atribuir una función de la voluntad, sin embargo, no se analizará este aspecto por rebasar el objeto del presente trabajo, simplemente tomaré este concepto como punto de partida para llegar al objeto central del mismo.

signos o acontecimientos. De esta “definición” se desprende que la interpretación abarca distintos objetos. En lo que a nuestro tema atañe, cabe distinguir entre interpretar, por una parte, actos o comportamientos humanos, siendo que en el ámbito jurídico, este tipo de interpretación, es decir, interpretar un hecho, significa incluir ese hecho dentro de cierta clase, o bien subsumirlo en una norma, para aplicarle la consecuencia jurídica que la misma prevé,² y por la otra, textos, atribuyéndole un sentido o significado a determinado fragmento de lenguaje, siendo que es precisamente a este tipo de interpretación a la que pertenece la jurídica, que consiste, en un sentido amplio, básicamente en atribuir de significado o sentido a determinados textos o formulaciones normativas.

En relación con esta definición, es importante destacar dos cuestiones fundamentales: por una parte, que al interpretar un texto o lenguaje, el producto de dicha actividad se expresa asimismo con expresiones lingüísticas, a las que ubicamos dentro del metalenguaje, y por la otra, que, en la doctrina, puede hablarse, por una parte, de que existe interpretación jurídica, es decir, que se atribuye una significación o sentido a cierto texto normativo, sólo cuando el mismo es dudoso o presenta problemas interpretativos,³ en cuyo caso tenemos una definición de interpretación en estricto sentido, o bien, por la otra, en todos los casos en que se aplica la norma que contiene ese texto o formulación, con independencia de que sea dudoso o claro, caso en el que tenemos una definición del término en sentido amplio.

De estas dos definiciones, en amplio y estricto sentidos, en opinión del que escribe, la más correcta y completa es la primera, toda vez que, si partimos de que interpretar significa dotar de cierto significado o sentido a un determinado texto o formulación normativa (con independencia de que sea claro o dudoso), podemos afirmar que “un texto legal es interpretado en cuanto se produce

² Guastini, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica* (trad. Gascón, Marina y Carbonell, Miguel), 3ª ed., Porrúa, México, 2001, pp. 1 y 2.

³ Al igual que en la doctrina, en que hay quien opina que sólo en estos casos son en los que se interpreta, en la quinta época de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Segunda Sala sostuvo que “la interpretación de las leyes sólo tiene lugar cuando son imprecisas” (*Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXIV, p. 1451).

finalmente otro texto al que se le atribuye ser la interpretación del primero”,⁴ esto es, en cuanto se emiten expresiones lingüísticas en un contexto de metalenguaje, aunque sea expresando lo mismo o explicándolo, podemos hablar de que existe interpretación.

Ahora bien, otra cuestión que resulta necesario dilucidar para ir acotando nuestro campo de estudio, es el relativo a quién o quiénes interpretan. Al respecto, nos parece adecuada la división que, atendiendo a la situación que guarda el intérprete en relación con los materiales jurídicos que se van a interpretar, señala Rolando Tamayo.⁵ Así, a grandes rasgos, tenemos dos tipos de interpretación que pueden denominarse “interpretación orgánica” e “interpretación dogmática”. La primera se refiere a los órganos (de ahí el nombre) que tienen que ejecutar o aplicar el derecho, como el juez (en quien centraré el análisis), para lo cual es necesario que establezcan el sentido de los materiales jurídicos que van a aplicar, es decir, es menester que interpreten las normas que van a aplicar, y la segunda, podemos decir, es en la que el intérprete es *prima facie* ajeno a la creación jurídica, por no ser aplicador del derecho, en consecuencia, sólo se agota en la simple significación del derecho que se realiza y no se convierte, como la orgánica, en la creación de diversos materiales jurídicos resultado de dicha interpretación, como son decisiones administrativas, sentencias, etcétera.

Ubicados ya dentro de la interpretación orgánica, es decir, la que se efectúa para la aplicación del derecho determinando el sentido de la norma jurídica y, en específico, la que realiza el juez, debe abordarse el tema de los denominados “problemas de interpretación” o “problemas interpretativos”, que serán algunos a los que se enfrente el juzgador al aplicar el derecho, previa su interpretación. Dichos problemas surgen porque el lenguaje en que están expresadas las formulaciones o textos normativos no siguen en forma estricta ciertas reglas semánticas y sintácticas, de tal forma que, en ciertas ocasiones, surgen dificultades para determinar qué norma está expresada por determinada formulación normativa.

⁴ Vernengo, Roberto, “Interpretación del Derecho”, Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco, *El derecho y la justicia*, Trotta, España, 2000, p. 240.

⁵ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*, 2ª ed., Themis, México, 2001, pp. 321-330.

En este sentido, cabe precisar que los problemas interpretativos nacen de la ambigüedad y la vaguedad de los textos normativos. Podemos hablar de ambigüedad en el texto o formulación normativa cuando, en un contexto dado, es posible asignarle dos o más significaciones, lo cual puede depender de que alguna o algunas de las palabras utilizadas en el enunciado tengan más de un significado, en cuyo caso estaremos en presencia de la denominada “ambigüedad semántica”, o bien del orden de las palabras utilizadas en el propio enunciado, es decir, de su estructura lógica, del significado de los conectivos o de la indeterminación de los respectivos cuantificadores, supuestos en los que estaremos en presencia de la llamada “ambigüedad sintáctica”.

Asimismo, hay quien habla de que existe otro tipo de ambigüedad denominada “pragmática”, que no es muy común en el lenguaje jurídico y se presenta según la utilización práctica del enunciado para cumplir determinados actos de lenguaje (afirmación, interrogación, exclamación, mandato, etcétera) y, en el contexto, no queda claro qué acto lingüístico ha sido cumplido. En este sentido, podemos hablar de ambigüedad pragmática cuando por la carga emotiva del lenguaje utilizado o, por la fuerza de las oraciones utilizadas, no existe claridad en cuanto a la significación que se pretendía con la expresión lingüística.

Por otra parte, se habla de vaguedad cuando la formulación o texto normativo está desprovisto de precisión en cuanto a su contenido significativo, esto es, cuando existe indeterminación de la referencia del predicado a causa de la imprecisión del significado de alguna de las palabras que forman parte de la oración. En otras palabras, un predicado es ambiguo cuando existe duda en cuanto a qué cosa se refiere?⁶ Ejemplo de esto son los términos verde, alto, joven, etcétera, en los que tendremos dificultad para delimitar su campo de aplicación, esto es, ¿qué tonos de distintos colores entran dentro de la propiedad verde?, ¿qué estatura se requiere para ser calificado como alto?, o ¿cuántos años deben tenerse para ser joven? Estos cuestionamientos indican que estamos ante palabras vagas o de “textura abierta”, ante los cuales podremos en-

⁶ *Op. cit.*, nota 2, p. 62.

frentar tres escenarios: de claridad, cuando no exista duda de que puede aplicarse al caso concreto el adjetivo o propiedad; de oscuridad, cuando sea claro que, por el contrario, no es aplicable el término, o bien, el de penumbra (que presenta mayor dificultad), en el que exista duda o inseguridad respecto del ámbito de aplicación del término.

Finalmente, es importante mencionar otro problema de interpretación al que puede enfrentarse el juzgador, que no depende precisamente de la dificultad del uso del lenguaje, sino de los eventuales errores en que puede incurrir el legislador, a lo que Carlos Nino denomina “dificultades en la promulgación de las normas”,⁷ y que consiste básicamente en dudar acerca del mensaje que quiso transmitirse, por sospechar que se cometió un *lapsus* al redactar la norma o se incurrió en un error al realizar la impresión de la edición oficial de la normativa de que se trate (lo cual, en ocasiones se soluciona mediante una fe de erratas y así se elimina el problema). Al respecto, de manera ilustrativa, podemos ejemplificar con el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que son parte en el procedimiento “la autoridad responsable o el partido político en el caso previsto en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81” de la propia ley, siendo que tal inciso (y, por ende, la previsión o caso correspondiente) no existe, lo que convierte en confusa tal disposición y hace presumir que es producto de una pifia del legislador.

Hasta aquí, hemos analizado algunos problemas de interpretación que presuponen dudas acerca de las consecuencias que pueden inferirse de los textos o formulaciones jurídicas; sin embargo, existen otros problemas a los que puede enfrentarse el aplicador del derecho, y que surgen después de que tales consecuencias han sido deducidas, mismos que pueden ser calificados como “lógicos” en un amplio sentido.⁸ Es pertinente mencionar que dichos problemas no son considerados como interpretativos, pues si bien son producto de la interpretación jurídica, la solución a los mismos se

⁷ Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Ariel, España, 2001, p. 271.

⁸ *Íd.*, p. 272.

logra, en su caso, acudiendo a reglas para resolver problemas de contradicción de normas (algunas veces reconocidas como principios generales del derecho), o bien, mediante la denominada “integración normativa”.

Estos problemas lógicos son las antinomias y lagunas existentes en determinado sistema jurídico. Las primeras se presentan cuando una misma hipótesis fáctica, es decir, un supuesto de hecho, tiene atribuido por el sistema jurídico dos o más consecuencias jurídicas, y las segundas, esto es, las lagunas, las encontramos cuando, en el sistema jurídico de que se trate, no existe alguna norma que otorgue consecuencia jurídica cualquiera a un determinado supuesto de hecho.

En el caso de las antinomias, como se adelantó, la solución que el juez debe dar al problema, se encuentra en el uso de algunas reglas, en ocasiones recogidas como principios generales por el sistema jurídico de que se trate, que tienen como principal objetivo brindar herramientas al aplicador del derecho para resolverlas. Podemos señalar, sin afán de ser exhaustivos y sólo a manera de ejemplo, tres principios o reglas para resolver problemas de contradicción normativa: *lex superior* (la ley superior prevalece sobre la inferior), *lex specialis* (la norma posterior prevalece sobre la promulgada con anterioridad) y *lex posterior* (la regla especial se prefiere sobre la general).

Ahora bien, en el caso de las lagunas normativas, la solución que eventualmente pudiera otorgar el juzgador, no la encontramos en la interpretación jurídica de textos o formulaciones normativas preexistentes, pues ésta es la forma en que se percata de la existencia de ellas, sino que, al haber la ausencia de las formulaciones o textos respectivos al supuesto de hecho del que se trate, tendrá necesariamente que integrar una nueva norma que le dé solución al problema jurídico que enfrenta, mediante la utilización, por ejemplo, de la analogía o de los principios generales del derecho, pero, en todo caso, estará integrando al sistema jurídico una nueva norma.

Expresado lo anterior, puede afirmarse que la interpretación jurídica tiene como una de sus finalidades otorgar al sistema jurídico de que se trate congruencia, consistencia, completitud y sistematicidad, entre otras cosas; para lo cual, el propio sistema dota al juzgador de ciertas herramientas que le permiten realizar esa labor y establece al efecto ciertos criterios o directivas a utilizar, de manera que no

quede en el juzgador una discrecionalidad absoluta que pueda traducirse, eventualmente, en la emisión de decisiones arbitrarias, siendo que, además, como se expone en el siguiente apartado, se le obliga a justificar tales decisiones.

III. ARGUMENTACIÓN, INTERPRETACIÓN Y MÉTODOS INTERPRETATIVOS: ARGUMENTOS INTERPRETATIVOS

Una vez analizado, *grosso modo*, lo que la interpretación significa, así como algunas de las cuestiones inherentes a la misma, es conveniente ubicarla dentro del discurso jurídico que realiza el juez para justificar sus decisiones, analizando su relación con la argumentación jurídica, para así comprender otro aspecto de su función e identificar el concepto de los métodos interpretativos.

De esta forma, hay que partir del hecho de que los jueces, al emitir sus sentencias, es decir, al tomar las decisiones judiciales, deben fundarlas y motivarlas, lo que significa que deben señalar las disposiciones jurídicas aplicables al caso y mostrar las razones que permiten justificar su decisión en términos jurídicos, en otras palabras, deben argumentar,⁹ obligación que, en nuestro sistema jurídico, se encuentra contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A este respecto, resulta oportuno establecer la diferencia entre justificación y explicación de las sentencias, pues mientras explicar significa dar a conocer las causas que la motivaron y las consecuencias que se persiguen, mismas que pueden atender a cuestiones extrajurídicas, con la justificación pretende mostrarse el carácter aceptable o correcto de la decisión en términos estrictamente jurídicos, esto es, “se apela a la razón en busca de la aceptación de una tesis”¹⁰ o solución jurídica. En este sentido, se afirma que el razonamiento jurídico está encaminado a justificar decisiones, para pretender lograr tres objetivos principalmente: que las partes entiendan las razones de la decisión y,

⁹ Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, Ariel, España, 2001, p. 253.

¹⁰ Aguiló Regla, Joseph, “El método jurídico como argumentación jurídica”, Arnaldo Alcubilla, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, TEPJF, México, 2001, p. 152.

eventualmente, puedan impugnarla; que el juez de apelación tenga elementos para valorar los motivos de la decisión, y que se pueda controlar democráticamente el poder del juez.¹¹

En este sentido, si de lo que se trata es de justificar una decisión judicial a través de razones, a la luz de la normativa aplicable (motivar y fundar), la argumentación contenida en la misma deberá forzosamente incluir la interpretación de las formulaciones o textos normativos que pretendan aplicarse al caso concreto, es decir, el dotarlas de significado, para después subsumir las situaciones de hecho involucradas dentro de las hipótesis normativas interpretadas,¹² sea que se trate de los denominados casos fáciles o difíciles.

Ahora bien, para comprender mejor el proceso interpretativo que forma parte de la argumentación judicial, parece adecuado tomar como guía “el modelo de interpretación operativa” que nos ofrece Wróblewski,¹³ quien señala que el punto de arranque de la interpretación consiste en la duda que surge acerca del sentido “propio” o “verdadero” de la disposición normativa que se ha de aplicar, duda que depende de las circunstancias concretas del caso, así como de cuestiones valorativas.

Así, cuando se cuestiona la claridad del texto de la norma que ha de aplicarse,¹⁴ se procede a su interpretación, incluso para mostrar que debiera aplicarse en su sentido gramatical. Si se tiene duda acerca del sentido de la disposición normativa, el juez debe recurrir a lo que Wróblewski denomina “directivas interpretativas de primer grado”, utilizando el significado gramatical (sintáctico y semántico), el contexto lingüístico (lenguaje en que se formula), sistemático (sistema al que pertenece) y funcional (entorno psicosocial) de la norma.¹⁵ De

¹¹ *Op. cit.*, nota 9, p. 255.

¹² Ello, sin desconocer que detrás de una decisión judicial puede haber valoraciones, entre otras, morales o políticas, las cuales son objeto de la explicación, mas no de la justificación.

¹³ *Cfr.* Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Fontamara, México, 2001, pp. 56 y 57.

¹⁴ La calificación de la claridad de la norma es una cuestión que también tiene un carácter valorativo.

¹⁵ Manuel Atienza (*op. cit.*, nota 8, p. 269) expone una clasificación más amplia: lingüísticas, sistemáticas, pragmáticas, teleológicas y valorativas. Sin embargo, como veremos más adelante, estas últimas tres directivas o “reglas de primer grado”, se pueden encuadrar en lo que Wróblewski denomina funcional.

esta forma, el intérprete ha de valorar las directivas en orden a su uso y seleccionar las que ha de utilizar, dependiendo de los valores que intenta alcanzar a través de su interpretación o lo que pretende defender mediante su argumentación, lo que significa que no necesariamente debe recurrir a estas directivas en el orden en que las mencionamos o en el que el legislador las enuncia, sino que utilizará las que más se adecuen o mejor sirvan al juez para sustentar su razonamiento justificativo, es decir, para la argumentación.

De esta forma, si del uso de las directivas interpretativas de primer grado, el intérprete desprende diversos sentidos de la disposición normativa, deberá elegirse el sentido “verdadero” o “propio” de la misma, dando preferencia a alguna de las directivas utilizadas, mediante la utilización de las llamadas reglas de prioridad, dependiendo del valor o valores que se pretenda privilegiar.¹⁶ Cabe señalar que esta elección mediante reglas de prioridad, debe ser también motivo de justificación.

El resultado de todo este proceso interpretativo será lo que el autor en cita denomina “decisión interpretativa” y que, me parece, podemos llamar “argumentos interpretativos”, es decir, razones que defienden el resultado de todo el proceso interpretativo. En este sentido, podemos hablar de argumentación en dos sentidos: por una parte, como la justificación de determinada decisión que requiere de razones en su favor, dentro de la que algunos de los argumentos serán de carácter interpretativo, los cuales presuponen todo el proceso interpretativo señalado, y por la otra, como la justificación de la decisión interpretativa, en cuyo caso no presupone la interpretación en sentido estricto, pero sí en sentido lato.

En este contexto, podemos ya ubicar los métodos interpretativos dentro de este proceso interpretativo descrito, pues son lo que el autor citado denomina directivas interpretativas de primer grado, los cuales, en nuestro sistema jurídico, en materia electoral, como veremos en adelante, son denominados “criterios de interpretación”.

¹⁶ Wróblewski nos señala que al efecto se acude a directivas interpretativas de segundo grado.

IV. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y SU ALCANCE: A) GRAMATICAL, B) SISTEMÁTICO Y C) FUNCIONAL

Como se expresó en líneas precedentes, es el propio sistema jurídico el que establece las directivas o métodos interpretativos que el juez debe utilizar en sus decisiones, de manera que no quede en él una discrecionalidad absoluta que se traduzca, eventualmente, en la emisión de decisiones arbitrarias.

De esta manera, en materia electoral federal, los artículos 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los que establecen los métodos interpretativos (denominados “criterios” por dichas normas) que el juez electoral debe utilizar al resolver las controversias que se someten a su conocimiento, así como los mecanismos que debe usar para enfrentar eventuales lagunas jurídicas,¹⁷ en los siguientes términos:

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Artículo 2

1. Para la resolución de medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Artículo 3

1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

¹⁷ Cabe señalar que en la mayoría de las entidades federativas, en sus respectivas leyes electorales, se prevén los mismos criterios, salvo en algunas en que no existe la disposición respectiva, es decir, no se establecen criterios a seguir (Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora), así como en las que se prevén diversos métodos o se incluye algún otro, como son: Baja California (se agrega que será tomando en cuenta los fines de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad), Coahuila (se agrega el teleológico), Distrito Federal (conforme a la letra o interpretación de la misma), Querétaro (conforme al sentido gramatical, la interpretación por analogía y mayoría de razón, así como los principios generales del derecho, buscando siempre la equidad) y Zacatecas (conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica).

2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 14

[...]

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.

De la lectura de los preceptos transcritos, se desprende que tanto el Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen como criterios o métodos interpretativos el gramatical, sistemático y funcional, y como método para colmar lagunas normativas el uso de los principios generales del derecho.

Conforme con lo anterior, hay que intentar establecer en qué consisten los criterios o métodos enunciados:

Gramatical. Es el método que consiste en atribuir a una disposición el significado sintáctico y el contenido semántico de las palabras utilizadas en el texto o formulación normativa.

Los argumentos que se aducen en una interpretación gramatical son, regularmente, el argumento del lenguaje común y el argumento a contrario. El primero apela al significado ordinario de las palabras y a las reglas gramaticales (en amplio sentido) de la lengua usualmente aceptadas.¹⁸ En este sentido, hay que tener presente que el significado de las palabras no es unívoco, existen varios factores que los delimitan y por tanto podemos atender a varios sentidos del término,¹⁹ como son el etimológico, ordinario, técnico, etcétera. Asimismo, como se señala, el sentido de las palabras y la significación de los enunciados que se analicen bajo este método interpretativo, podrán variar de acuerdo con la ubicación y la utilización sintáctica que se les otorgue.

¹⁸ Cfr. *op. cit.*, nota 2, pp. 26-28.

¹⁹ Finalmente se atenderá a cuestiones valorativas para decidir de qué tipo de expresiones se trata y a qué tipo de significación se recurre.

Otro argumento que podemos ubicar dentro de la interpretación gramatical, es el denominado “a contrario”, que se rige por la presunción de una perfecta correspondencia entre la intención del legislador y el texto normativo, por lo que se le dota de sentido excluyendo de su alcance todo caso distinto del expresamente incluido en el propio texto.

Respecto a este método de interpretación, es importante destacar que es usual que se acuda a los diccionarios comunes²⁰ para desenrañar el sentido de algunas de las palabras del texto normativo, lo cual, si bien puede servir como un elemento auxiliar en la interpretación gramatical, en ocasiones no resulta del todo atinado, ya que no puede sostenerse que ésta quede sujeta a las definiciones que dichos diccionarios dan a las palabras, pues, como se mencionó, es frecuente encontrarse con términos que tienen diversas significaciones dependiendo de la materia en la que se utilizan, del uso común (técnico, jurídico, etcétera) y del contexto sintáctico en el que encuentran.²¹ En este mismo sentido se pronuncia Vernengo al señalar que “suponer que la interpretación literal se limita a buscar en algún diccionario lo que un vocablo quiera decir, es una concepción ingenua que deja en el tintero todos los aspectos problemáticos de la determinación del sentido de las palabras y sus combinaciones”.²²

Finalmente, hay que destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que de las reglas reconocidas por la doctrina y la práctica judicial, en la interpretación

²⁰ En las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es frecuente encontrar referencias, sobre todo, al *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española.

²¹ A este respecto, apoya el enfoque del autor la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 121-126, sexta parte, p. 105, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. DICCIONARIOS COMUNES. Este tribunal considera que los diccionarios formados por cuerpos sin facultades legislativas no son fuente de derecho, por lo que la interpretación de las leyes no queda sujeta a las definiciones que dichos diccionarios den de las palabras. Y sin que esto implique que tales diccionarios no puedan ser útiles y utilizados por los jueces, se deben considerar sólo como elementos auxiliares para determinar el sentido que el legislador le quiso dar a la palabra, para lo cual es básico buscar el significado común de esa palabra en el lugar y en el tiempo en que se la empleó.

²² Vernengo, Roberto José, *Curso de Teoría General del Derecho*, 2ª ed., 4ª reimp., Depalma, Argentina, 1995, p. 412.

gramatical, se debe atender, entre otras, a las siguientes: “1) A términos idénticos, que se utilizan en las normas legales, no se les deben atribuir diferentes significados, y 2) A términos diferentes no se les debe atribuir el mismo significado, pues el lenguaje legal carece de sinonimia”.²³

Sistemático. Con este método lo que se pretende es deducir el significado de la disposición normativa atendiendo al contexto del sistema en el que se ubica, esto es, dependiendo de su colocación en el sistema de derecho, unas veces, en el sistema jurídico en su conjunto y, con mayor frecuencia, en el subsistema que disciplina determinada materia o institución. En este sentido, generalmente se atiende a diversas disposiciones del propio sistema, de tal forma que la significación que se otorgue al texto interpretado sea tal que guarde congruencia con las demás normas, pues se parte del supuesto de que el sistema jurídico y los respectivos subsistemas son coherentes y completos.

Así, todo argumento que tienda a significar el texto normativo sin considerar aisladamente la disposición respectiva, podrá ser considerado dentro de este tipo de interpretación. Sin tratar de ser exhaustivos, podríamos mencionar como ejemplos: la combinación de distintos fragmentos normativos, obteniendo a partir de ellos una norma completa; el argumento *a rubrica* que atiende a los títulos y a las divisiones legales en que se incluye o ubica la formulación normativa; el argumento *sedes materiae* según el lugar que ocupa en el contexto del que forma parte, esto es, en virtud de su colocación en el discurso legislativo; el argumento *a simile* mediante el cual se dota de significado conforme con otra formulación normativa ya interpretada o que se interprete, con la cual guarde semejanza relevante o idéntica *ratio*; el argumento *a fortiori*, semejante al anterior, pero atendiendo a que la *ratio* valga con mayor razón; el recurrir a la presunción de la “constancia terminológica” del lenguaje legislativo, de tal forma que cuando se emplean términos o sintagmas similares, por lo menos en el mismo cuerpo normativo, deben interpretarse en forma similar; la que parte de la presunción contraria a la anterior, de forma tal que se presume que el legislador utiliza las expresiones dependiendo del contexto en el que las ubica, de modo que al

²³ México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-036/97, p. 26.

cambiar de contexto, cambia la interpretación que debe dársele al texto correspondiente; las soluciones interpretativas que dependen de construcciones dogmáticas preconstituidas y que el intérprete proyecta sobre los textos normativos *ab extra*, desde fuera, también denominada *ab auctoritate*; los procedimientos comúnmente empleados para resolver —o prevenir— antinomias; la denominada “interpretación adecuadora”, mediante la que se adapta el significado al de una disposición de rango superior ya interpretada o a un principio general del derecho, previamente establecido; el argumento “económico”, que prescinde de aquel o aquellos significados que supongan una repetición respecto de lo establecido por otra formulación normativa; el argumento *a coherentia*, en el que se prescinde de aquel o aquellos significados que supongan una contradicción respecto de lo establecido por otra formulación normativa y, por tanto, armoniza el significado de las disposiciones involucradas, y el argumento *ad absurdum* que impide que se dé lugar a consecuencias absurdas o que contrasten con valoraciones del sentido común.

En relación con este método interpretativo, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como algunos Tribunales Colegiados de Circuito, han sostenido en diversos criterios jurisprudenciales que “los preceptos de un ordenamiento legal deben interpretarse principalmente en el sentido de que no se contradigan”, esto es “armónicamente”; que “debe aplicarse el principio de que las normas de un mismo ordenamiento legal deben ser interpretadas de tal manera que no resulten contrarias, sino que se complementen, para que sean acordes y armónicas”; que, “conforme a los principios lógicos que rigen en materia de hermenéutica o interpretación de las leyes y de sus normas en general, unas y otras han de ser ponderadas conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente, para... evitar la incongruencia o contradicción; que “es un principio de hermenéutica jurídica el de que el legislador no expresa en sus dispositivos legales palabras inútiles o redundantes”, y que “al aplicar e interpretar las leyes debe suponerse que el legislador actúa con unidad psicológica de voluntad”.²⁴

²⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. II, primera parte, p. 22; t. LVII, p. 77; t. XII, p. 446; quinta época, t. CXXV, p. 839, y t. CXXIII, p. 802.

La emisión de estos criterios, que no son todos los relativos, demuestran que, en general, los tribunales federales no electorales se han pronunciado en favor de la interpretación sistemática, pues uno de los objetivos de la interpretación es la de, en la manera de lo posible, dar congruencia, coherencia y completitud al sistema jurídico.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que de las reglas reconocidas por la doctrina y la práctica judicial, dentro de la interpretación sistemática, se debe atender, entre otras, a las siguientes: “1) No se debe atribuir a una norma legal un significado de tal manera que sea incoherente con otras normas legales inherentes al sistema, y 2) No se debe atribuir a una norma legal un significado que propicie la inaplicación de alguna otra norma legal del sistema”.²⁵

Funcional. Este método interpretativo consiste en atribuir el significado a la formulación normativa atendiendo al contexto psicosocial en que fue expedida y/o es aplicada, de forma tal que se adecue a las funciones, objetivos y finalidades para las que fue promulgada o que se persiguen.

En este tenor, pueden incluirse dentro de este tipo de interpretación las denominadas interpretaciones “histórica”, “evolutiva” y “teleológica”, así como los llamados argumentos psicológico y pragmático.

La interpretación histórica es mediante la cual se intenta atribuir al texto normativo el significado del que se le dotó o que quiso darle el legislador al momento de su promulgación, por lo que se atiende al entorno psicosocial en que se expidió.

Contrario a lo anterior, toda vez que ese entorno o contexto psicosocial a que se hace referencia es dinámico y, por ende, va cambiando a través del tiempo, se hace necesario, sobre todo tratándose de disposiciones normativas muy antiguas, que en la interpretación de los respectivos textos normativos se atienda no al contexto del tiempo en que se expide la norma, sino a la realidad actual, cambiando el modo de interpretarla acorde con el cambio de las circunstancias del momento en que la norma debe ser aplicada. A esta técnica interpretativa se le denomina “evolutiva”.

²⁵ *Op. cit.*, nota 23.

Respecto de estos dos tipos de interpretación, la Suprema Corte ha establecido que para realizar una interpretación histórica tradicional “resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior”, y que, al acudir a “la diversa histórica progresiva... deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación”.²⁶ Como se desprende de lo anterior, estos dos tipos de interpretación que nos define la Corte, pueden ser encuadradas dentro de las que denominamos histórica y evolutiva, respectivamente.

Asimismo, respecto de la interpretación evolutiva, la propia Corte ha sostenido que “no es posible aceptar, como medio o sistema interpretativo de una ley, aquel que descansa sobre la vieja tesis construida sobre el criterio inmóvil, meramente letrista y gramatical,... sino el que deriva de la nueva tesis móvil y progresista que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de las modernas ideas advenidas al campo de la ciencia jurídica y de las recientes formas y necesidades aparecidas en la vida social”.²⁷

Por otra parte, la interpretación teleológica es aquella que atiende a la finalidad objetiva de la norma y supone que fue dictada como medio idóneo para alcanzarlo, de tal forma que se atribuye al texto normativo el significado que hace más eficaz el logro de tal finalidad u objetivo. Cabe mencionar que este tipo de interpretación está íntimamente relacionada con el argumento pragmático, pues con éste se dota al texto normativo del significado que sea más eficaz para lograr su finalidad.

Finalmente, el argumento psicológico es el que atiende a la voluntad del legislador, la que se puede desprender de las manifestaciones contenidas en las exposiciones de motivos, preámbulos, dictámenes, discusiones parlamentarias y, en general, todos los tra-

²⁶ Cfr. *id.*, novena época, t. XI, p. 13.

²⁷ Cfr. *id.*, quinta época, t. CIV, p. 984.

bajos preparatorios. Es de señalarse que este argumento también se relaciona con la interpretación teleológica, pues del análisis de este tipo de manifestaciones o documentos es posible, en ocasiones, desprender la finalidad que el legislador quiso perseguir con la expedición de la norma que se pretende interpretar.

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que “al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente”, o el legislador (agregaría yo), a través del argumento psicológico, es decir, del análisis de “la exposición de motivos [correspondiente]..., los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, [con el fin de] descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión”,²⁸ método que denomina “genético-teleológico” y que pudiéramos ubicar dentro del tipo de interpretación que en líneas anteriores llamamos simplemente teleológica.

El análisis realizado respecto de los métodos interpretativos que el legislador estableció debe utilizar el aplicador de la normativa electoral, tanto sustantiva como adjetiva, nos lleva a pensar que éstos comprenden una gran variedad de técnicas interpretativas; quizá hasta pudiéramos llegar a afirmar que todas, o casi todas, podrían encuadrar dentro de esos tres tipos.²⁹ En todo caso, la decisión o interpretación respecto de cuál es el alcance de esos criterios interpretativos (gramatical, sistemático y funcional), quedará sujeto a la propia interpretación o atribución de significado que respecto de los preceptos legales correspondientes realice el tribunal electoral.

En este sentido, como más adelante veremos con algunos ejemplos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha utilizado estos métodos interpretativos en su sentido

²⁸ *Cfr. id.*, novena época, t. VII, p. 117.

²⁹ Se externa la afirmación a sabiendas de que puede ser aventurada, sin embargo, corroborarla implicaría la realización de una investigación mucho más amplia que la realizada en el presente trabajo.

amplio, es decir, encuadrando dentro de los mismos algunas de las técnicas más específicas, así como argumentos que ya hemos enunciado.³⁰ En otras palabras, al amparo de los preceptos referidos, ese órgano jurisdiccional ha utilizado una gran variedad de técnicas interpretativas que, finalmente, considero, están dentro de la norma.

V. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Antes de proceder al análisis de los ejemplos de utilización de los métodos de interpretación en materia electoral, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin ahondar mucho en el tema, por escapar de los alcances de este trabajo, es importante hacer algunas reflexiones respecto de los principios generales del derecho, toda vez que, en conformidad con los artículos 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el último párrafo del 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juez electoral tendrá que acudir a ellos en caso de falta de previsión legal, esto es, de la presencia de alguna laguna normativa, además de que, como se señaló en el apartado anterior, pueden servir también como referentes en la interpretación sistemática.

No obstante la gran diversidad de doctrina que existe en torno a los principios generales del derecho, pareciera que, como afirma Paolo Comanducci: “hoy en día, hay un acuerdo bastante amplio, detrás de

³⁰ De hecho, la propia Sala Superior ha subsumido (y con ello reconocido la posibilidad de hacerlo) dentro de estos métodos algunos otros, como se refleja en la siguiente afirmación extraída de la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002 (que será analizada más adelante):

... la interpretación conjunta, a través de la *ratio legis* y de los sistemas de interpretación gramatical, sistemático y funcional, y dentro de éstos, la sustentada a base de principios rectores de disposiciones fundamentales, especialmente de los que informan los artículos 3º, fracción II, inciso a), 25, 26, 39, 40, 41, fracción IV y 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la denominada por la doctrina jurídica como *interpretación conforme*, se desprende que...

las diferentes definiciones y detrás de la variedad de los términos empleados, en considerar... los principios jurídicos como una clase de normas jurídicas”,³¹ siendo individualizados diferenciándolos de las reglas.³²

Siguiendo al autor citado y dado que los principios son considerados normas, trataré de identificarlos con respecto a éstas, esto es, hay que diferenciar la especie del género. A este respecto, es importante destacar que se habla de normas y principios, como enunciados lingüísticos producto o resultado de una previa interpretación. Para arribar a esta conclusión se tiene en cuenta el modelo de proceso interpretativo que nos refiere el propio Comanducci,³³ que se divide en las siguientes etapas: 1) identificación del enunciado como entidad del lenguaje (identificación lingüística); 2) identificación del enunciado como una norma, en virtud de su carácter prescriptivo (identificación pragmática); 3) identificación de la norma como principio o regla (configuración de la norma), y 4) atribución de sentido a la norma, es decir, al principio o regla (interpretación *stricto sensu*).

En este tenor, agotadas las primeras dos etapas (identificación lingüística y pragmática), se tiene identificada a la norma, sin embargo, es necesaria la etapa de configuración para poder distinguir si se trata de una regla o de un principio, toda vez que si nos limitamos a esa segunda etapa, sería tanto como afirmar que constituyen principios sólo los así llamados por el legislador, lo cual no es del todo atinado, pues generalmente se opina que, por un lado, unos supuestos principios, así denominados por el legislador, no son efectivamente tales, y, por el otro, que muchos enunciados jurídicos expresan principios, aun cuando el legislador no lo señala así expresamente.

Ahora bien, si partimos del supuesto de que los principios son “configurados” como tales en una etapa del proceso interpretativo,

³¹ Comanducci, Paolo, “Principios Jurídicos e indeterminación del derecho”, *Doxa*, núm. 21, t. II. España, 1998, p. 90.

³² Si se quiere abundar en la distinción entre reglas y principios, se recomienda la lectura de: Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, “Sobre principios y reglas”, *Doxa*, núm. 10, España, 1991, pp. 101-120.

³³ *Cfr. op. cit.*, nota 26, p. 91.

tendremos forzosamente que aceptar que son producto de los argumentos o decisiones interpretativas, por lo que se pueden definir como “aquellas normas jurídicas que están configuradas como tales, sobre la base de una elección valorativa, en la fase de producción del derecho (por el legislador que atribuye a algunas normas el *nomen* de principios), o en la fase de la aplicación del derecho a casos concretos (generalmente por los jueces), o bien en el razonamiento jurídico (por los jueces y por la dogmática)”.³⁴

Antes de pasar al siguiente punto, me parece importante destacar, entre las diversas definiciones de los principios generales del derecho que existen en la doctrina, la que los define “en el sentido *regula iuris*, esto es, de enunciado o máxima de la ciencia jurídica de un considerable grado de generalidad y que permite la sistematización del ordenamiento jurídico o de un sector del mismo. [En este sentido se afirma que] tales principios pueden o no estar incorporados al Derecho positivo”,³⁵ de ahí que se pueda hablar de principios explícitos, esto es, expresamente dictados por una fuente de producción jurídica, y principios implícitos, esto es, principios extraídos a partir de disposiciones expresas del ordenamiento, como racionalización de las mismas.³⁶

VI. ALGUNOS EJEMPLOS DE UTILIZACIÓN DE LOS MÉTODOS INTERPRETATIVOS EN MATERIA ELECTORAL

Como se adelantó, trataremos de dimensionar el alcance que se le ha dado en la práctica a los métodos interpretativos en materia electoral, mediante el análisis de algunos ejemplos de utilización de los mismos por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que si bien pueden no incluir todos los tipos de argumentos interpretativos que ha llegado a uti-

³⁴ *Íd.*, p. 93.

³⁵ Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, “Sobre principios y reglas”, *Doxa*, núm. 10, España, 1991, p. 105.

³⁶ *Cfr.* Ruiz Manero, Juan, “Principios jurídicos”, Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco, *El derecho y la justicia*, Trotta, España, 2000, p. 152.

lizar, me parece son casos en los que se ha hecho uso de una gran variedad de ellos y, por tanto, resultan muy ilustrativos

- A. En la sentencia recaída al juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-055/2002, para arribar, *grosso modo*, “a la conclusión de que los ciudadanos no pueden asociarse, a la vez, a dos o más organizaciones o asociaciones políticas que pretendan obtener su registro como agrupaciones políticas nacionales, sin que ello implique el violar o coartar el derecho de asociación político-electoral de los ciudadanos”, se utilizaron, principalmente, los métodos de interpretación sistemático y funcional. Dentro de la argumentación correspondiente, encontramos argumentos interpretativos como los siguientes:
- a) Argumento *a coherentia*, cuando se expresan enunciados como: “el derecho de asociación política referido debe ejercerse de tal forma que no se contravenga otras disposiciones jurídicas”; “jurídicamente no es admisible que los ciudadanos, en ejercicio de su derecho de asociación política, pretendan formar más de una agrupación política nacional, toda vez que ello... se traduciría en la elusión del requisito relativo a contar con un mínimo de siete mil asociados en el país”, y “permitir la asociación múltiple... implicaría... que se genere una ficción para cumplir con el requisito relativo a los siete mil afiliados”.
 - b) Interpretación adecuada, cuando se establece, por ejemplo, que “el derecho de asociación política... debe ejercerse de tal forma que se logren los fines y objetivos que el constituyente permanente estableció en el artículo 41” constitucional, o bien, cuando se señala que este derecho “está condicionado, entre otros, por el respeto al principio de igualdad jurídica y los derechos de los demás”. Asimismo, cuando se argumenta con frases como: “... teniendo presente los principios generales del derecho que... *mutatis mutandis*, están recogidos en los artículos 1º, 6º, 16 y 20 del Código Civil Federal”; “iría en detrimento del principio de igualdad”, y “contravendría las disposiciones previstas en los tratados internacionales que atañen al derecho de igualdad”.
 - c) Argumento *ab auctoritate*, es decir, dependiente de construcciones dogmáticas preconstruidas, cuando se acude a “lo que, en la doctrina, se denomina ‘fraude a la ley’... y ‘abuso del derecho’”.

- d) Interpretación teleológica al utilizar argumentos como los siguientes: “dada la relevancia de los fines perseguidos mediante el ejercicio del derecho de asociación,... el legislador... estableció ciertos requisitos para su ejercicio”; “con los requisitos mencionados, lo que se persigue es que las agrupaciones políticas nacionales tengan las bases ideológicas, la infraestructura y la capacidad humana necesarias para lograr sus fines”; “con el establecimiento del requisito previsto en el artículo 35, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se pretende garantizar la realización de dicho objetivo”; etcétera.
 - e) Argumento psicológico, íntimamente relacionado con el teleológico, al acudir a “lo razonado en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, entre otros, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, enviado por la Presidencia de la República al Congreso de la Unión, que dio origen al decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación*”.
 - f) Interpretación evolutiva cuando se argumenta, por ejemplo, que “la previsión de la figura de las agrupaciones políticas nacionales obedece al creciente interés de la sociedad por los asuntos políticos del país”.
- B. En la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, para concluir que ese medio de impugnación “resulta procedente e idóneo para impugnar los actos emanados de procesos electorales plebiscitarios”, se utilizaron los siguientes argumentos y métodos interpretativos:
- a) Interpretación gramatical que se evidencia en argumentos o enunciados como los siguientes: “la palabra **comicios** se define en el *Diccionario de la Lengua Española...* en dos acepciones”; “el mismo concepto comicios se desarrolla en la *Enciclopedia Jurídica Omeba* como...”, y “la utilización del vocablo ‘**solamente**’, en la segunda parte de la fracción IV del artículo 99 constitucional, no tiene como finalidad precisar un supuesto único de procedencia de los medios de impugnación”.
 - b) Interpretación adecuada en cuanto se expresan afirmaciones o argumentos como los siguientes: “la interpretación... sustentada a base de principios rectores de disposiciones fundamentales, espe-

cialmente de los que informan los artículos 3º, fracción II, inciso a), 25, 26, 39, 40, 41, fracción IV y 99 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la denominada por la doctrina jurídica como *interpretación conforme*"; "las disposiciones de la Constitución... están formadas, fundamentalmente, a base de principios. Algunos... se desarrollan en ciertos artículos, mediante reglas concretas y específicas, que siguen impregnadas, regidas y gobernadas por el principio que las justifica"; "los principios son rectores de las reglas positivas que configuran los sistemas jurídicos, pues al expresar los valores superiores de todo orden normativo, se constituyen en directrices que dichas reglas deben considerar en las hipótesis concretas positivizadas", y "por medio de la denominada interpretación conforme, entre la regla en subordinación al principio, se llega a la misma conclusión".

- c) Argumento *ab auctoritate*, cuya utilización se refleja en enunciados o contrucciones que hacen referencia a la doctrina, como las siguientes: "así, por ejemplo, la doctrina se ha referido a ellos como"; "al respecto, la doctrina ha advertido dos tipos de imperativos jurídicos en la Constitución y en las leyes, que ha identificado como principios y reglas", o "la evolución de la democracia, se puede sintetizar, acudiendo al autor Jean-François Proud'homme, en su obra Consulta Popular y Democracia Directa".
- d) Argumento *a simile* cuando sostiene que "en la mayor parte de las entidades federativas,... los efectos de la consulta y las controversias que se generan con motivo del plebiscito son resueltas por los Tribunales Electorales Locales".
- e) Argumento psicológico en enunciados como los siguientes: "en el proceso legislativo del que surgió el decreto de reformas constitucionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, consta de manera evidente la voluntad del poder revisor de la constitución"; "estas expresiones, tanto de la iniciativa como del proceso legislativo, ponen de manifiesto que con las reformas a la Constitución, el órgano revisor pretendió el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral", y "en estas condiciones, y dada la jerarquía del principio de constitucionalidad y legalidad en comento, el postulado que el mismo comprende, necesariamente debe ser tomado en cuenta y prevalecer en cualquier interpretación de otros preceptos".

- f) Interpretación teleológica al construir parte de la argumentación a partir de lo que en la propia ejecutoria se denomina “la *ratio legis*”.

Es importante destacar que en la sentencia de mérito, también se hace referencia a la posibilidad de integrar normas en caso de lagunas, cuando se dice lo siguiente: “a mayor abundamiento, en el supuesto de que el enunciado constitucional excluyera a los demás procesos democráticos... resultaría admisible recurrir a un procedimiento de integrador del enunciado normativo, conforme al cual, debe tenerse en cuenta... [entre otros] el principio constitucional”.

Por otra parte, en el voto particular que, respecto de esta sentencia, formularon los magistrados José Luis de la Peza y José de Jesús Orozco Henríquez, se utilizan ciertos argumentos y métodos interpretativos para arribar a la conclusión contraria, es decir, que a través del medio de impugnación interpuesto, “no es dable examinar la legalidad o constitucionalidad de actos o resoluciones que versen sobre actos relativos a la realización de instrumentos de participación ciudadana”, de entre los cuales, podemos destacar:

- a) Interpretación gramatical con argumentos o enunciados en los que se dice, por ejemplo: “la expresión adverbial ‘solamente’ que está contenida en la última parte de la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución federal, según el Diccionario de la Lengua Española... significa...”.
- b) Argumento a contrario, cuando se dice que “se mencionan sólo las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como las de Jefe de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales del Distrito Federal, pero no se ocupan de atribuir competencia a la Sala Superior o a las Salas Regionales respecto a otros comicios o actos distintos” y que “su pretensión al mencionar e identificar cada una de las únicas elecciones que sí son objeto del susodicho proceso jurisdiccional, fue destacar el carácter limitativo de éste”, o cuando encontramos la frase siguiente: “se infiere, a *contrario sensu*, que cuando un texto normativo...”.
- c) Argumento a *coherentia*, cuando se hacen afirmaciones como esta: “en concordancia con la obligación impuesta a las entidades federativas y al Distrito Federal, para que sus procesos electorales

se apeguen a los principios constitucionales referidos, el constituyente ordinario estableció un proceso jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos dentro del marco de las elecciones locales”.

- d) Argumento *a simile*, cuando se afirma que, “por la misma *ratio essendi* las normas que lo regulan deben interpretarse en forma restrictiva o taxativa”, o bien, otros argumentos que inclusive, pudiera decirse que se basan también en la presunción de la constancia terminológica del lenguaje legislativo, en cuanto se expresa que “ha sido criterio de esta Sala Superior... que en el caso en que un enunciado normativo no aparezcan términos como ‘sólo’, ‘únicamente’ o algún equivalente, como ‘solamente’... como en el caso ocurrió, tratándose del artículo 202, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León...”, se tiene que entender de cierta forma ya establecida.
- e) Argumento *sedes materiae* cuando se dice que “el Código Electoral del Distrito Federal también distingue entre la materia electoral y los procedimientos de participación ciudadana, en diversos preceptos e, incluso, en su estructura, ya que el Libro Quinto del mismo se denomina...”.
- f) Argumento *ab auctoritate* acudiendo cuestiones doctrinales, como cuando se expresan enunciados como los siguientes: “como dice Juan Carlos Bayón, el Estado constitucional de derecho ‘no sólo incorpora principios...’”, y “como ha reconocido un importante sector de la doctrina científica...”.
- g) Interpretación teleológica al utilizar argumentos como los siguientes: “el juicio de revisión constitucional electoral se estableció dentro de la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para lograr, por los cauces institucionales y con expeditéz, la reparación directa de las infracciones a los altos principios y reglas constitucionales que se cometan durante el desarrollo o en los resultados de los procesos comiciales”, y “el objetivo de fijar principios imperativos a los procesos locales, se advierte tanto en la iniciativa de reformas respectiva, suscrita por los grupos parlamentarios representados en la Cámaras del Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal, como en el dictamen correspondiente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”.

- h) Interpretación histórica cuando se dice que “con motivo de un proceso de reforma constitucional anterior, el órgano revisor de la Constitución había distinguido entre las nociones de proceso o materia electoral y participación ciudadana”, y que en congruencia con lo dispuesto en la reforma constitucional de 1993, se confirieron atribuciones...”.
- C. En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001, para sostener, en resumen, que en el Estado de Michoacán no están permitidas las candidaturas independientes, sin que se violente la Constitución federal (porque no las prevé, pero tampoco las prohíbe), toda vez que la misma delega la fuente al legislador ordinario, en este caso, el Congreso local, es decir, que se trata de un derecho de base constitucional y configuración legal, se acudió, entre otros, a los siguientes argumentos interpretativos:
- a) Interpretación gramatical, cuando se sostiene que “para entender el alcance del invocado artículo 35, fracción II,... es menester precisar el significado que tiene el término ‘calidad’ y otras expresiones afines en el lenguaje ordinario”, y para ello se acude al *Diccionario de la Lengua Española*; o bien, que “el contenido literal del texto del artículo 41 constitucional... no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, en favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad”.
- b) Interpretación adecuada, cuando “se analizan los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si el alcance y contenido de los derechos políticos del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas... son susceptibles de ser delimitados legalmente”; cuando se dice: “a la conclusión de que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal también se llega a partir

de una interpretación sistemática, toda vez que no sólo deben establecerse en la ley las calidades... para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), sino que las formas específicas como los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales deben ser establecidas en la ley... sujetándose, claro está, a las bases previstas en la propia Constitución federal (artículo 41, segundo párrafo, fracción I) y que la elección de los gobernadores de los Estados será directa e, igualmente, en los términos que dispongan las leyes electorales locales respectivas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo)", y, finalmente, cuando se señala que "las calidades que establezca la ley... han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad".

- c) Argumento *ad absurdum*, cuando se dice que "la atribución que se reconoce... no puede traducirse en el establecimiento de calidades, condiciones, requisitos o circunstancias que sean absurdos, inútiles, de imposible realización o que, en conclusión, hagan nugatorio el ejercicio del derecho de que se trata".
- d) Interpretación teleológica, cuando se sostiene que "las calidades que establezca la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente".
- e) Interpretación histórica, cuando se hace referencia, entre otros a que "la constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país en 1977 tuvo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público".
- f) Interpretación psicológica con afirmaciones como la siguiente: "... en el contenido de las partes compiladas del proceso legislativo... no se encuentran elementos para considerar que, en la voluntad plasmada en la referida reforma constitucional, se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos como una prerrogativa propia y excluyente de otras organizaciones sociales o de los ciudadanos en lo individual".
- g) Interpretación evolutiva, haciendo referencia a las tendencias internacionales, mediante argumentos como el siguiente: "en el derecho comparado latinoamericano, es posible distinguir tres tipos o formas de regulación constitucional para la presentación, postulación o propuesta de candidaturas a cargos de elección popular...".

VII. CONCLUSIONES

Todo lo anterior, me parece, nos permite advertir que si bien en materia electoral, a diferencia de lo que se presenta en otras, el legislador taxativamente estableció los criterios interpretativos que el juez federal debe seguir para su interpretación, lo cual, generalmente “se hace con el propósito de acotar o poner límite a la facultad interpretativa que necesariamente debe tener la autoridad jurisdiccional competente en la respectiva materia, de tal manera que quede el juzgador circunscrito a obtener el significado de las normas jurídicas, únicamente a través de los criterios o métodos de interpretación indicados por el legislador”,³⁷ y por tanto, *prima facie* pareciera que le delimitó de forma muy estricta su campo de acción en materia de interpretación, en realidad, con los tres métodos interpretativos que señaló en el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (gramatical, sistemático y funcional), le dotó de un gran abanico de directivas que puede utilizar para dotar de significado a las disposiciones normativas en la materia (inclusive, con la facultad de integrar normas en caso de falta de disposición expresa), toda vez que dentro de estos tres métodos podemos ubicar, me atrevería a decir, prácticamente todos los métodos interpretativos. En este sentido, Jesús Orozco señala que “en el caso del derecho electoral... el listado de criterios de interpretación que la mayoría de las leyes comiciales establecen, en realidad, no constituye limitación alguna para los juzgadores, ya que el referido listado incluye a los posibles criterios, procedimientos o métodos de interpretación jurídica, los cuales, a pesar de su gran diversidad, pueden agruparse en gramaticales, sistemáticos y funcionales, según incidan, respectivamente, en las siguientes partes esenciales de todo derecho: lenguaje, sistematicidad y finalidad”.³⁸

³⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús y Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Derecho Electoral”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Enciclopedia jurídica mexicana*, Porrúa, México, 2002, t. IX, p. 34.

³⁸ *Íd.*

De esta forma, como se evidenció en los pocos ejemplos que analicé (y que se puede constatar mediante el análisis de más ejecutorias), la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha echado mano de una gran variedad de métodos interpretativos para justificar sus decisiones, siempre encuadrándolos dentro de estos tres criterios que nos señaló el legislador, sin que con ello, me parece, se haya excedido o deje de cumplir con ese mandato legal.

Finalmente, otra cuestión que quisiera resaltar, es el hecho de que, como vimos, podemos encontrar dentro de las sentencias del tribunal electoral, algunas muy ricas en su argumentación y que hacen uso de gran variedad de directivas de interpretación para subsumir los hechos en las hipótesis normativas de que se trate. No obstante, también hay que señalarlo, encontramos una total ausencia de justificaciones en cuanto a las reglas de prioridad de las que se echa mano, esto es, no se justifica el porqué se utiliza uno u otro método interpretativo en cada ocasión, ni mucho menos, porqué se deja de utilizar algún otro, siendo que debe formar parte de la fundamentación y motivación que el juez está obligado a realizar.

A este respecto, es importante señalar que si bien no existe previsión legal en cuanto al orden que debe seguir el juez al utilizar los criterios de interpretación y, en este sentido se ha pronunciado la Sala Superior, me parece que en los hechos sí se sigue cierto orden, por lo menos en cuanto al primero de ellos, es decir, generalmente se acude al método gramatical y sólo si este no esclarece la duda en cuanto al sentido de la disposición normativa, se acude a alguno de los otros dos métodos (sistemático y funcional), siendo que, además, la Sala Superior al que acude con mayor frecuencia es al sistemático, lo que quizá encuentre explicación en lo que Leticia Bonifaz ha expresado en el sentido de que generalmente se “parte de que hay un todo coherente... [y] si algo no se entiende aisladamente, el contexto normativo lo aclara, por la relación entre las distintas normas”.³⁹

³⁹ Bonifaz Alfonso, Leticia, “La interpretación jurídica en un sistema asistemático”, Arnaldo Alcubilla, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, TEPJF, México, 2001, p. 260.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló Regla, Joseph, “El método jurídico como argumentación jurídica”, Arnaldo Alcubilla, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, TEPJF, México, 2001, pp. 145-161.
- Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, Ariel, España, 2001.
- *Cuestiones Judiciales*, Fontamara, México, 2001.
- “Argumentación jurídica”, Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco, *El derecho y la justicia*, Trotta, España, 2000, pp. 231-238.
- “A propósito de la argumentación jurídica”, *Doxa*, núm. 21, t. II, España, 1998, pp. 33-50.
- y Ruiz Manero, Juan, “Sobre principios y reglas”, *Doxa*, núm. 10, España, 1991, pp. 101-120.
- Comanducci, Paolo, “Principios jurídicos e indeterminación del derecho”, *Doxa*, No. núm, t. II, España, 1998, pp. 89-104.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Fontamara, México, 2002.
- Bonifaz Alfonso, Leticia, “La interpretación jurídica en un sistema asistemático”, Arnaldo Alcubilla, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, TEPJF, México, 2001, pp. 251-260.
- Guastini, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica* (trad. Gascón, Marina y Carbonell, Miguel), 3ª ed., Porrúa, México, 2001.
- “La interpretación: objetos, conceptos y teorías”, Vázquez, Rodolfo, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Fontamara, México, 1998.
- Linares Quintana, Segundo, *Tratado de interpretación constitucional*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1997.

- Mendonca, Daniel, *Las claves del derecho*, Gedisa, España, 2000.
- Navarro, Pablo *et al.*, “Argumentación jurídica, lógica y decisión judicial”, Navarro, Pablo y Redondo, Cristina, *Normas y actitudes normativas*, 2ª ed., Fontamara, México, 2000, pp. 69-87.
- Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Ariel, España, 2001.
- Orozco Henríquez, José de Jesús y Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Derecho Electoral”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Enciclopedia jurídica mexicana*, Porrúa, México, 2002, t. IX, pp. 1-325.
- Porela, Mario Alberto, “Argumentación y sentencia”, *Doxa*, núm. 21, t. II, España, 1998, pp. 333-338.
- Raz, Joseph, “¿Por qué interpretar?”, Vázquez, Rodolfo, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Fontamara, México, 1998.
- Reale, Miguel, *Introducción al Derecho*, 9ª ed., Pirámide, España, 1989.
- Ruiz Manero, Juan, “Principios jurídicos”, Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco, *El derecho y la justicia*, Trotta, España, 2000, pp. 149-160.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*, 2ª ed., Themis, México, 2001.
- Troper, Michel, “Una teoría realista de la interpretación”, Jouanjan O (coord.), *Théories réalistes du droit*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, pp. 51 y ss.
- Vernengo, Roberto José, *Curso de Teoría General del Derecho*, 2ª ed., 4ª reimp., Depalma, Argentina, 1995.
- , “Interpretación del Derecho”, Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco, *El derecho y la justicia*, Trotta, España, 2000, pp. 239-266.
- Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Fontamara, México, 2001.

AVATARES DE LA DEMOCRATIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

*Luis J. MOLINA PIÑEIRO**

Iniciamos el ensayo con la pregunta:

Los partidos políticos ¿deben practicar o no la democracia en el interior de su organización estructural y su funcionamiento?

La primera impresión que esta pregunta causa es de impertinencia, sin embargo, a principios del siglo XXI la frecuencia con que se presenta nos exige reflexionar interdisciplinariamente sobre la misma, a continuación expresaré a través de marcos teóricos de referencia inordenados, algunas hipótesis y opiniones sobre el tema, producto preponderantemente de la observación crítica de la realidad mexicana.

1. Los partidos conservadores y liberales del siglo XIX¹ se consideraban clubes o círculos de ciudadanos preocupados por el gobierno que se reunían en torno a dos objetivos: elegir candidatos y conocer en la práctica las técnicas necesarias para lograr triunfos electorales; lo cual generó la profesionalización de un sector de políticos en esas funciones que al irse transformando en actividades necesarias para el arribo al gobierno por la vía electoral universal se convirtieron en básicas para el funcionamiento de los partidos, al vincularse a su función de integración del gobierno (parlamentario-Inglaterra/presidencial-USA).

2. La función electoral de los partidos fue desdibujándose frente a la crítica socialista del siglo XIX, en la cual la dimensión ideológi-

* Coordinador de Programas Especiales del TEPJF.

¹ Véase Houben, Robert, *Los partidos políticos*, Salvat, Barcelona, 1973.

ca se convirtió en prioritaria, la pregunta ya no era sobre cómo se ganaban técnicamente las elecciones sino ¿por qué y para qué se pretendía el triunfo electoral?, es decir, el programa electoral debería ser reflejo de la ideología, que en algunos casos era contraria al ideal liberal de la igualdad frente a la ley y que en los países capitalistas mercantiles en su tránsito hacia la industrialización se convirtió en prioritaria, alejando y transformando el sentido y la finalidad de las contiendas electorales.

2.1. El contenido material de las exigencias de la clase proletaria vinculado a una necesaria justicia distributiva de la riqueza social, encontró en la reflexión socialista un argumento para la crítica de la desigualdad objetiva en la democracia y sus postulados de libertad e igualdad frente a la ley, argumento que se oponía a la democracia representativa electoral, ya que partía del supuesto de que la clase proletaria no podía conscientemente elegir gobernantes cuyos intereses de clase eran antagónicos a los suyos; con este argumento el voto se trasladó del individuo a la clase, trastocando uno de los principios substanciales del liberalismo sustento de la democracia electoral.

2.2. La crítica materialista histórica al profundizar en el interés político de la clase proletaria irrumpe en la conciencia de clase para sí (Marx)² y desplaza la trascendencia del voto libre y consciente individual reduciendo la importancia de los procesos electorales para la vida institucional democrática incluyendo los cambios republicanos producto de la participación ciudadana.

2.3. La crítica nacional-socialista al profundizar en el destino manifiesto de la nación irrumpió en el alma nacional, espíritu del pueblo radicalizándose en el caso del fascismo hitleriano al sustentarse materialmente en la raza aria. Ideología en la cual la conciencia del individuo y su dignidad no tienen cabida sino en razón del origen racial, arrasando el principio humanista de la dignidad de la persona individual.

2.4. En el comunismo estalinista y el fascismo hitleriano la participación política libre y consciente de los individuos dejó de ser un tema de discusión sobre la organización y el funcionamiento

² Marx, Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, en obras escogidas, Ed. Progreso, Moscú, 1969.

del gobierno del estado, apareciendo otros, alejados de las tesis individualistas liberales y democráticas electorales.

3. La Segunda Guerra Mundial derrotó militar e ideológicamente al fascismo racista hitleriano y redujo el espacio del comunismo-socialismo real a la Unión Soviética y a la Europa del Este, sobre todo la primera trató a lo largo de décadas de expandir su ideología a distintas regiones del mundo subdesarrollado con resultados muy diversos, como el exitoso de la Cuba de Fidel Castro.

4. La guerra fría y sus tensiones mantuvieron el ideal socialista como una expectativa o una esperanza para el mundo subdesarrollado, que buscaba el acceso al poder por vías distintas de las electorales que implicaban: la participación de ciudadanos libres que emitían conscientemente su voto a favor de los candidatos contendientes promovidos por partidos políticos cuya presencia social era manifiesta por su ejecución de programas electorales desde el gobierno, lo que permitía a los ciudadanos y a los factores reales de poder identificar sus intenciones y su capacidad, dándole a los procesos electorales trascendencia en la organización y funcionamiento del gobierno democrático.

5. El modelo democrático electoral fue desplazando del mundo al modelo comunista-socialista real, cuyo determinismo ideológico vinculado irremisiblemente a la conciencia de la clase proletaria exigía excluir los intereses de las demás clases. Ideología que se agotó con la caída del muro de Berlín en 1992, la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y sobre todo el fortalecimiento casi monopólico de la ideología neoliberal en sus facetas económica (globalización) y política-jurídica (derechos humanos).

5.1. El capitalismo posindustrial desde la década de los años sesenta (guerra fría) presentaba en la lucha contra el comunismo-socialismo real dos banderas: el libre comercio que generaba desarrollo económico con justicia distributiva laboral y progreso científico-tecnológico; y la democracia electoral como único medio racional de legitimación política.

5.2. Las estadísticas económicas mostraban los éxitos del capitalismo industrial y la ideología política de la sociedad abierta indicaba que la democracia electoral era una *conditio sine quoniam* para el desarrollo del sistema de producción, lo que fortalecía el postulado de la

propiedad privada como derecho natural³ formalizado en 1789 como derecho humano en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa y en 1948 en la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El esquema democratizador implicaba dos aspectos prioritarios: el político del gobierno democrático liberal sustentado en elecciones libres competitivas y creíbles; y el económico de un neoliberalismo globalizador que implantaba reglas que debían ser cumplidas, su observancia no requería coacción jurídica, no cumplirlas condenaba al caos económico y a la imposibilidad del desarrollo.

6. Desafortunadamente desde sus orígenes la modernidad democrática (siglo XVIII) de las estructuras políticas no tiene agregada la justicia distributiva a pesar de la tesis humanista que plantea que de la misma manera en que la voluntad de la mayoría integra al gobierno, los gobernantes electos deben buscar soluciones a los problemas que padecen las mayorías. Tema que readjetivo a la democracia como social en la segunda mitad del siglo XX, (Constitución de la República Federal de Alemania y Constitución española).

7. En los países iberoamericanos los antecedente liberales democráticos decimonónicos se vinculan con los afanes y los movimientos de independencia, acciones guerreras que en algunos países generaron enfrentamientos entre los grupos políticos participantes que desembocaron en caudillismos y/o dictaduras y que se legitimaron socialmente cuando fueron capaces de lograr el establecimiento de la paz interna en el territorio nacional y el orden público en la sociedad urbana, situaciones que lamentablemente fueron efímeras por distintos motivos: guerras civiles y en el caso de México además la intervención extranjera.

7.1. Legitimar socialmente a un gobierno cuando es capaz de establecer la paz interna en un territorio con deficiencias de comunicación y de mantener el orden público sin necesidad de represión permanente, es un fenómeno social alejado de los principios legitimadores democráticos liberales, sobre todo la de los procesos electorales libres y competidos.⁴ El caudillismo exitoso deja de lado

³ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Fondo de Cultura Económica, México.

⁴ Ojeto Martínez Porcayo, Fernando, en Cuaderno 1, *Evolución de la Justicia Electoral en México y en España*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

los procesos electorales para la integración del gobierno centrándose en temas de carácter tradicional (Weber)⁵ como el heroísmo carismático militar.⁶

7.2. La Revolución Mexicana iniciada en 1910 con el propósito electoral: del sufragio efectivo, no reelección (Francisco I. Madero), pronto se vio sumida en una lucha por el poder, alejada, excepto al final de la misma (1926-29 guerra cristera)⁷ de los modelos de guerra civil fratricida. Lucha que pragmáticamente se resolvió (1929) con el establecimiento de un partido (PNR)⁸ en el que los distintos caudillos y/o jefes militares mediante un pacto para la pacificación se organizaron institucionalizando un régimen que se legitimó en el establecimiento de la paz en el territorio nacional y el mantenimiento del orden público para el desarrollo económico. En este proceso jugó un papel importante la creación del Ejército Federal⁹ obediente solo al Presidente de la República,¹⁰ rompiendo la inercia del militarismo-caudillismo.

7.3. La revolución institucionalizada, legitimada en la estabilidad política exigió a los actores políticos disciplina a las decisiones del grupo gobernante identificado con un partido y un poder ejecutivo (presidencialismo) cuyas decisiones radiales eran obedecidas no como un mandato legal sino como una regla de juego político aceptada como útil, es evidente que esta regla obligatoria estaba alejada de las concepciones democráticas, por ello, en la medida en que el país alcanzaba otros niveles de desarrollo fue convirtiéndose en una estructura caduca cuya eficacia iba disminuyendo.

7.4. Partido único que planteó además otros objetivos, como: la formación de una conciencia nacional mestiza que se diluye a finales del siglo XX con los afanes de los indios de Chiapas por lograr su autonomía en los términos del convenio 169 de la ONU¹¹ y

⁵ Weber, Marx, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

⁶ En México son los casos de Santa Anna y Porfirio Díaz.

⁷ Jean Meyer, *La Cristiada*, dos tomos, Siglo XXI, México, 1977.

⁸ Osorio Marbán, Miguel, *El Partido de la Revolución Mexicana*, ensayo, dos tomos, Ed. Cisa, México, 1970.

⁹ Lozoya, Jorge Alberto, *El Ejército Mexicano (1911-1965)*, El Colegio de México, México, 1970.

¹⁰ Véase artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Véase en Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1998.

del sui géneris Acuerdo de San Andrés Larráinzar;¹² una reforma agraria sustentada en el reparto de parcelas integradas en ejidos que ya para los años cincuenta se mostraba como un éxito político de bajo rendimiento económico en el prisma de la economía capitalista; y unas organizaciones que institucionalizaban el nacimiento y crecimiento de los sectores obrero y patronal emergentes producto de un desarrollo económico incipiente propiciado y dirigido en buena medida desde un gobierno presidencialista fuerte con afanes de convertirse en un Estado.

7.5. El Partido de la Revolución (Partido Nacional Revolucionario PNR, 1929; Partido de la Revolución Mexicana PRM 1938; Partido Revolucionario Institucional PRI, 1945) fue producto de un movimiento armado en una sociedad subdesarrollada donde la presencia de la sociedad civil era incipiente o inexistente en amplios espacios del territorio nacional, entendiendo por sociedad civil al conjunto de estructuras e instituciones que sirven de mecanismos de control social cuya eficacia es semejante a la del orden jurídico sin la necesidad del ejercicio de la coacción estatal. La sociedad civil es efecto de un proceso sociocultural histórico que se identifica: con la socialización de la organización comunal, el desarrollo del capitalismo mercantil urbano, el establecimiento y perfeccionamiento de la burocracia profesional incluyendo al ejército, y la acotación del clero a acciones alejadas de las vicisitudes políticas. Acciones y procesos sociales distintos de los que se daban en el México posrevolucionario.

7.6. El cambio republicano sexenal ejecutor del mandato constitucional de la no reelección,¹³ a pesar de todas sus deficiencias a la luz de las teorías electorales, mantuvo el desplazamiento permanentemente del grupo gobernante evitando el retorno al caudillismo y la formación de oligarquías.

7.7. El cambio generacional permitió al presidencialismo irse adecuando a exigencias modernizadoras: el militarismo revolucionario originario (1910-1930) estuvo muy lejos del despegue capitalista-industrial del alemanismo (1946); y el populismo del

¹² Véase en Molina Piñeiro, Luis Jorge; Ojesto Martínez Porcayo, Fernando; Serrano Migallón Fernando, *¿Qué es la Constitución Mexicana, por qué y para qué reformarla?*, Porrúa, 2002.

¹³ Véase artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

echeverrismo (1970-1976) estuvo muy lejos del antipopulismo globalizador del salinismo (1988-1994). De la presencia de un partido en el poder y de la falta de democracia pluripartidista competitiva no puede deducirse la existencia de una oligarquía y menos un Estado cimentado en un partido totalitario.

7.8. La política social, producto de actos de justicia distributiva generados desde el gobierno, se redujo en lo agrario al reparto de la tierra sobre un supuesto falso de creación de riqueza a corto plazo; el lema anarquista europeo de “La tierra es de quien la trabaja” traía implícito el de la existencia de una riqueza social acumulada a lo largo de centurias de trabajo, o sea de un capital inadecuadamente distribuido que se anexaba al elemento de la tierra como recurso natural,¹⁴ que no era el caso en el país.

7.9. El principio de la propiedad originaria de la nación consagrado en el artículo 27 de la Constitución de 1917¹⁵ permitió que el presidencialismo se convirtiera en un factor real de poder, al sustentarse política y jurídicamente¹⁶ la tesis de que la Federación era la Nación y que ésta ejecutaba sus mandatos a través del Ejecutivo Federal. La expropiación petrolera, aprovechando la coyuntura internacional de 1938, dio al presidencialismo mayor capacidad económica y política a través de las organizaciones sindicales integradas al sector obrero¹⁷ del Partido del gobierno, es necesario subrayar que el intervencionismo económico del gobierno revolucionario se dio sin fricciones ya que no desplazó a ningún grupo y menos a una clase capitalista nacional preexistente.

7.10. Sobre este hecho que algunos han denominado corporativismo,¹⁸ es necesario aclarar, que no se equipara al corporativismo

¹⁴ Kropotkine, Pedro, *La Conquista del PAN*, Ed. Maucci Hermanos, México, s/f.

¹⁵ Véase artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, p. 2172.

¹⁷ CTM 1936-1941, Ed. Partido Revolucionario Institucional, México, 1981; varios autores, *Tres estudios sobre el movimiento obrero*, El Colegio de México, México, 1976 (véase *Introducción a la Historia de las Organizaciones Obreras de México; 1912-1966* de José Luis Reyna; y la *Organización Sindical en México* de Francisco Zapata), y León, Samuel y Marván, Ignacio, *La clase obrera en la historia de México en el cardenismo (1934-1940)*, Siglo XXI, México, 1981.

¹⁸ Véase en Córdoba, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, ERA, México, 1989.

fascista europeo; en éste las fuerzas sociales, económicas y políticas preexistentes deciden organizarse con criterios excluyentes en aras de un ente colectivo trascendente, el alma nacional o el espíritu del pueblo, vinculándolo con un elemento material social histórico, en el caso de los nazis la raza aria.

7.11. En México el corporativismo se crea a sí mismo, desde el gobierno se crea formal-legalmente a las organizaciones agrarias, sindicales y patronales utilizándolas en su propia estructuración, fortalecimiento y desarrollo, proceso de inmediatez y de creación artificial alejado de toda concepción fascista que exige un largo proceso sociocultural histórico conservador capaz de desarrollar románticamente una abstracción suficiente para sustentar e imponer una ideología,¹⁹ en el caso de Alemania nugatoria de la dignidad humana del enemigo de la raza superior, del alma nacional o del espíritu del pueblo, por motivos raciales o políticos, los judíos o los comunistas.²⁰

7.12. El cambio republicano, identificado como un cambio generacional de quienes mandaban, siguió considerando a la revolución como su origen y su legitimidad sustentada en el mantenimiento de la paz social y el orden público, por ello la represión esporádica de los grupos subversivos a juicio del poder ejecutivo, (presidencialismo) incluyendo la represión de Tlaltelolco en 1968, se hacía pública y manifiesta.

8. El partido se utilizaba como un mecanismo de control social en una sociedad en proceso de cambio, con ausencia de ellos en muchos espacios, los primeros años del pacto político fue radical en la demostración de su eficacia, vinculado a la institucionalización del ejército nacional y al sometimiento de los “alzados”, quienes no entendieron que el nuevo régimen se empezaba a legitimar en el mantenimiento de la paz social a nivel nacional, a través de un control político de disciplina a lo ordenado desde un centro de poder cuyo vértice era el presidente de la República.

8.1. Esta función de mantener o coadyuvar en el sostenimiento de la estabilidad política fue entre otras la causa del crecimiento per-

¹⁹ Marcuse, Herbert, *Cultura y Sociedad*, Sur, Buenos Aires, 1967.

²⁰ Hitler, Adolfo, *Mi lucha*, Mateu, Barcelona, 1962.

manente de las dependencias del PRI a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. En 1970, el presidente de ese partido en el estado de Veracruz, profesor Rafael Arriola Molina, hacía énfasis en que no existía población por pequeña que fuera (congregación), en donde no existiese una oficina del PRI, desde luego que la proliferación de oficinas exigía un amplio presupuesto que se sabe provenía del erario público (hecho evidente), presupuesto que aumentaba durante las campañas electorales (federales, estatales, municipales) que eran calificadas como importantes desde el gobierno federal.

8.2. Un partido requiere una estructura que se va ampliando en la medida en que va ocupando en la vida social espacios distintos a los electorales,²¹ el Partido de la Revolución en su primera fase fue el oidor y transmisor de las exigencias sociales y agente activo en su relación con el gobierno, esto sucedió con la reforma agraria, por ello el crecimiento acelerado de las organizaciones de campesinos; lo mismo sucedió con el movimiento obrero producto del desarrollo industrial que fortaleció a las organizaciones sindicales; también fue el interlocutor de los factores reales del poder agropecuario emergentes, los pequeños propietarios encubiertos (neolatifundismo) o no encontraron en el partido su canal de comunicación adecuado.

8.2.1. Esta función de mantener la estabilidad política era de suma importancia —como ya se ha dicho—, el sistema político había logrado mediante ella su legitimación y la del grupo gobernante, que fue diluyéndose al pasar el tiempo y fortalecerse las instituciones encargadas por ley del mantenimiento de la paz social.

8.2.2. El líder político priísta local o sectorial para serlo debía saber lo que pasaba en su localidad o sector en relación al mantenimiento de la paz social y el orden público, por tanto podría prever cuando un conflicto iba a desembocar en violencia social, esta información oportuna generó formas específicas de funcionamiento de los órganos político-administrativos encargados del orden público, los cuales solo en caso de ser superados se veían en la necesidad de recurrir a instancias de control social rígidas,

²¹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

siendo la represión la extrema y que en la segunda mitad del siglo XX se manifestó esporádica y aisladamente. La eficacia del partido en el gobierno dejó de interesar a éste en la medida en que las instituciones encargadas del orden no requerían de información política previa.

8.2.3. De 1976 en adelante el gobierno (poder ejecutivo) de corte técnico se alejó del PRI, recurriendo a él exclusivamente en los procesos electorales que eran de su interés desplazando de manera armónica aunque constante a los políticos prácticos, cuya función era no solo ganar elecciones sino servir de mecanismo de control político; se consideró cada vez más lejana la posibilidad de acciones que violentaran el orden público y rompieran la paz y la estabilidad social, por lo que el político práctico priísta pasó a ser una especie en peligro de extinción.

9. Las voces democratizadoras electorales aparecían esporádicamente, y se vinculaban a actitudes populistas del presidencialismo, entendido como un éxito político a un bajo costo económico, son los casos del voto a la mujer de 1954, y el de los diputados de partido de 1964, que sirvieron para que la propaganda oficial presentara al presidente Ruiz Cortines, como ejemplo de sano feminismo; y al presidente López Mateos como adalid de los afanes democratizadores del mundo subdesarrollado.

10. Reformas democratizadoras electorales que se presentaron intermitentemente, promovidas artificialmente desde el poder ejecutivo (presidencialismo) aprovechando la inercia disciplinaria del PRI, partido cuyos espacios de decisión política y de influencia se habían ido reduciendo al paso del tiempo desde la década de los sesenta, pero que mantenía su eficacia electoral, pues era el canal de comunicación de los recursos económicos que el gobierno destinaba a la política social de apoyo a los grupos marginados o semimarginados rurales y/o urbanos, clientelismo político que en la extrema pobreza adquiere dimensiones de prebenda: una despensa u otro apoyo económico inmediato y efímero, se convierte en prebenda y aún en privilegio vinculado al apoyo político masivo y/o individual al grupo prebendador, en este caso el partido del gobierno.

11. Los tecnócratas (1982-2000) trataron de modernizar electoralmente al sistema político de manera artificial y aprovechando la inercia de disciplina del partido que les había llevado

al poder y su presencia hegemónica o por lo menos mayoritaria en las cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de los estados, la pregunta que tendría que contestarse es si en esta apertura democratizadora estaba contemplada la pérdida de la elección presidencial.

11.1. Creación artificial, entre ellas, el triunfo electoral legislativamente asegurado de los candidatos de oposición mediante la representación proporcional. Reformas constitucionales y legales democratizadoras que partían de un ejecutivo moderno-tecnocrático que los diputados y senadores del partido en el gobierno aprobaban por disciplina partidista aunque en ello hubiese una contradicción material evidente. Éxito político asegurado a la oposición que permitió y propició la actividad política alejada de las discusiones ideológicas y político-prácticas de los programas de acción, y de cómo los partidos se organizaban y designaban a sus dirigentes y candidatos. Los candidatos de la oposición centraban su propaganda electoral en identificar al gobierno presidencialista con el PRI, haciéndolos corresponsables de las grandes lacras nacionales, como la corrupción y la ineficacia de los gobernantes a todos los niveles.

11.2. La democracia electoral fue —mediante la legislación— en alguna medida, una creación artificial cuyo objetivo se ha logrado, es el caso de las elecciones competidas resultado de la capacidad económica de los partidos basada en el financiamiento público, origen normativo que vincula la intervención del Estado con el fortalecimiento estructural de los partidos; proceso democratizador impulsado por los grupos más modernos del presidencialismo priísta quienes desde la ley crearon instituciones cuya función era la viabilidad y la promoción de la democracia electoral, un ejemplo es el Instituto Federal Electoral (IFE), considerado una institución autónoma-estatal para distinguirla de los órganos gubernamentales que jugaron dicha función y que se identificaron con la parcialidad propia de un gobierno-partido ajeno a contiendas electorales equitativas.

11.3. Este origen artificial plantea la pregunta: ¿si la intervención del Estado en el desarrollo de los partidos exige el cumplimiento en su vida interna de los objetivos de la democracia?, a la que pueden dársele respuestas diversas:

11.3.1. La posición democrática liberal exigiría la abstención total del Estado en las instituciones particulares, incluyendo a los partidos, pudiéndose llegar al extremo de expresar que cualquier intervención estatal corrompe su estructura, sus funciones y sobre todo a sus funcionarios.

11.3.2. La posición democrática social, exigiría que los procesos electorales se dieran solo entre partidos democráticos, cuyos miembros aceptan respetar la participación política como un derecho humano. Participar democráticamente exige cumplir con la legalidad y con el orden constitucional democrático.

11.3.3. Teóricamente, en un Estado democrático social de derecho los partidos políticos en su vida interna deben ser respetuosos de la Constitución, en el caso mexicano, de los artículos 3, párrafo II, inciso a), y 41.²²

²² Artículo 3º párrafo II: “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”;

Artículo 41

“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 Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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;

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se

12. Legalizar a los partidos como entes de interés público los aleja de las instituciones estrictamente privadas reguladas por la legislación civil y mercantil, jurídicamente se entiende por interés

sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán 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 y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán

público la regulación limitante de la autonomía de las partes imponiéndole heterónomamente a su voluntad derechos y deberes, que ocupan espacios más amplios en el derecho del trabajo, el derecho agrario, pero también pueden presentarse en contratos privados

mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

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.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".

clásicos como el de arrendamiento de casa habitación.²³ Asimismo, las relaciones económicas sujetas a libre comercio no quedan ajenas a la regulación jurídica incluyendo la estructura y el gobierno de sus asociaciones civiles o mercantiles tanto en lo que se refiere a su vida interna como a sus relaciones con otros entes públicos o privados; la concepción democrática considera que todos los entes jurídicos deben estar regulados por la ley.

13. El que la autoridad administrativa intervenga desde el origen de la existencia jurídica de un partido (otorgamiento del registro), exige a ella y a él, el cumplimiento de la Constitución y la legislación aplicable, por lo que el registro a un partido político en un Estado democrático sólo debe darse cuando cumpla debida y claramente con la ley. Esta intervención en los partidos tiene un origen reciente, y se debió al arribo de partidos totalitarios después de la Segunda Guerra Mundial al gobierno aprovechando la libertad democrática electoral.

14. En el análisis sociológico, los partidos son entes que se ubican entre la sociedad y el gobierno y tienen como objeto primordial convencer a los ciudadanos para que mediante su voto los lleven al gobierno, el cual está determinado en su organización y funcionamiento por la ley, lo que identifica en la concepción formalista al Estado con el Derecho.²⁴

15. La teoría democrática subsume el quehacer de los gobernantes a la observancia estricta de la ley, capacidad de los gobernantes que se identifica con sus ámbitos de competencia y jurisdicción, elementos en que se sustenta el Estado de derecho. En este contexto, puede deducirse que el quehacer político de los partidos tiene que ser congruente con su naturaleza jurídica.

16. En el ambiente político que permitió llegar en el año 2000 a la oposición a la Presidencia de la República, se percibía el deseo de incluir la vida interna de los partidos al patrimonio social de la discusión pública abierta ajena a toda cerrazón partidista por legalizada que pudiera estar, en sus estatutos, por ejemplo:

²³ Véase *Código Civil para el Distrito Federal*, Porrúa, 68ª edición, México, 2000.

²⁴ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho del Estado*, UNAM, México, 1979.

16.1. El priísmo en su afán de legitimar socialmente a su candidato a la Presidencia lo sometió a dos campañas, una de ellas desgastante, pues exigía enfrentarse a los mismos compañeros de partido sometiéndose al voto ciudadano de los militantes y simpatizantes, lo que provocó tensiones, controversias y rompimientos, en el caso del candidato Labastida generó además una paradoja, que el primer candidato priísta-priísta, no determinado por la decisión del presidente saliente perdió en la elección constitucional, frente al candidato Vicente Fox Quesada de la coalición Alianza por México (Partido Acción Nacional PAN-Partido Verde Ecologista), candidatura resultado de una presión ejercida desde el grupo “Amigos de Fox” al partido de oposición de mayor antigüedad y permanencia (PAN), el cual realizó un proceso interno de designación por todos previsible.

16.2. El triunfo de la oposición fue considerado un triunfo de quienes simpatizaban con una política partidista de apertura ajena a las reglas del juego político impuestas desde 1929, que implicaban disciplina aunque esta pudiese llegar a ser claudicante.

16.3. Los simpatizantes de la apertura política, se oponen al retorno de una elite partidista irrespetuosa de las manifestaciones ciudadanas espontáneas, considerando que las decisiones radiales contrarían el sentido democrático de participación; desde luego que puede replicárseles, que legalmente el régimen de partidos no exige que los dirigentes pregunten a sus militantes sobre la forma como deben elegirse, los mecanismos para designar a los candidatos a puestos de elección popular y los procedimientos para su financiamiento, lo cual está prescrito en los estatutos, aduciendo esta legalidad como suficiente para legitimar su vida interna.

16.4. Tesis y/o opiniones que se replantean, porque se supuso que el triunfo electoral de la oposición había contestado a favor de una mayor intervención de los militantes, simpatizantes y ciudadanos en la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

17. No es de extrañar que en un país donde la vida económica de los partidos ha sido ajena a las aportaciones de sus militantes y a las actividades legales para la recolección de recursos, los ciudadanos y los funcionarios de los órganos del Estado consideren que la fiscalización de éstos, es una exigencia legal requerida a cualquier recurso de proveniencia pública.

17.1. Jurídicamente no puede pensarse que los intereses de un partido deben resguardarse y protegerse con los mismos criterios de los intereses particulares, sobre todo los que se refieren a su patrimonio, el cual y en buena medida se relaciona, por la vía del financiamiento público y el otorgamiento de otros derechos y prerrogativas económicamente valiables, con el patrimonio del Estado.

17.2. El tema del dinero de los partidos puede analizarse desde distintos ángulos, queda claro que en un estado de derecho ninguna institución puede financiarse con recursos provenientes de actos ilícitos y menos si están tipificados como delitos, ya se relacionen con dinero y/o recursos de carácter público-estatal o privado, que son los casos que han adquirido mayor relevancia en 2003 el *Pemex Gate* (ya sentenciado) y el de Amigos de Fox.

18. Un partido mientras más lejos del gobierno lo mantengan los ciudadanos al no votar por él, el cuidado y aseo que tenga en sus tomas de decisión solo interesa a un pequeño grupo y en su caso a la autoridad encargada de guardar la normatividad electoral. Por el contrario, cuando un partido se encuentra en el poder, ha estado en él y tiene posibilidades de llegar nuevamente, la sociedad y en especial los medios de la opinión pública están atentos y son críticos, al vincular la moralidad del quehacer político con la legalidad, exigiendo de los partidos, sus dirigentes y sus candidatos no solo el cumplimiento de la ley electoral y su reglamentación interna, sino la función de guardianes de la moralidad, la honestidad, la eticidad individual y el respeto a los fines y valores de la democracia. Actitudes severas y rigurosas de las que es difícil que salgan exitosamente las acciones de individuos y partidos presionados por las circunstancias de los procesos y las campañas electorales, es el caso que hoy se debate en torno al financiamiento público y privado, en donde a la legalidad estricta y su cumplimiento se le adicionan exigencias morales. Este debate puede dar a la legitimidad una nueva dimensión en donde la legalidad no sea suficiente, aun en su aplicación coactiva, para tranquilizar a las conciencias moralizantes.

19. Un ciudadano democrático idóneo deduce que no debe apoyarse económicamente a un partido ajeno a la democracia electoral el razonamiento es simple, si alguien obtiene el derecho a un financiamiento público para participar activamente en la vida de-

mocrática electoral del país que es un quehacer público, éste tiene consecuentemente que organizarse y funcionar democráticamente, razonamiento que desde la óptica de algunas dirigencias políticas no es tan obvio, y si quienes profesionalmente se dedican a la política opinan esto deben tener sus razones, por ello debemos estar atentos a lo que argumentan u opinan.

19.1. Algunos de estos argumentos se remiten a la legalidad, otros a la necesidad de mantener la disciplina dentro de la estructura del partido para fortalecer su organización en aras de su buen funcionamiento; otros a los derechos históricos de sus militantes antiguos y asiduos; y otros se refieren a la necesidad coyuntural de designar a los candidatos de acuerdo a las exigencias de las cuotas: mujeres, jóvenes, indígenas, tercera edad, etc.

19.2. La discusión más delicada por sus consecuencias políticas prácticas, no así por sus efectos jurídicos, se refiere a cerrar legalmente la injerencia de la autoridad en la vida interna de un partido, sobre todo en lo que se refiere a su gobierno y a sus actos sancionadores internos, esto jurídicamente no es posible, pues cuando alguien desde dentro o fuera del partido imputando una norma recurriese a la autoridad electoral, esta tendría que tomar conocimiento del acto iniciando el procedimiento administrativo respectivo que podría derivar en uno judicial si se dan los supuestos exigidos por la ley.

19.3. Esto no implica la injerencia de la autoridad en los procesos internos de los partidos determinados en sus estatutos, queda claro que el juego de los partidos debe ser abierto porque la sociedad democrática lo es. Abrir la sociedad y los partidos ha sido el afán democratizador de las últimas décadas, sería paradójico que después del cambio republicano presidencial del 2000, los líderes de los partidos añorando la funcionalidad de las estructuras radiales que se identificaron con el presidencialismo-priísta, regresaran a los acuerdos cupulares, a los desplazamientos de grupos gobernantes por no haber tenido la habilidad de intuir hacia dónde iba “la cargada”, con base en un análisis social a quienes eso pretendieran se les podría decir, que esa disciplina partidista al presidente priísta era ya desde la década de los ochenta una simple inercia cada vez más lenta, que readquiriría aparentemente impulso durante las campañas electorales, pero que el propio presidencialismo

en la integración del gabinete se encargaba de desalentar, por lo que ese binomio que jugó un papel importante se diluyó al modernizarse algunas estructuras del poder gubernamental, especialmente del Poder Ejecutivo, modernización que fue ajena a programas de desarrollo y beneficio económico tendientes a abolir la pobreza de los sectores sociales mayoritarios.

19.4. En relación a la vida interna de los partidos hay temas que no pueden permanecer cerrados, como son los mecanismos que ponen en funcionamiento para financiar sus actividades sobre todo en tiempo de campaña, desde luego que la referida a la elección del presidente de la República adquiere relevancia en un país con régimen de gobierno presidencial que ha vinculado al presidente con la propiedad de la nación.

20. Una parte considerable del financiamiento se destina a la presencia de los partidos en los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, lo cual vincula los recursos públicos y privados de los partidos con un factor real de poder económico y social, las televisoras, que a nivel nacional se integran en dos empresas cuyos intereses en esta materia —la propaganda política— son concurrentes, aceptando a sus clientes y transmitiendo su propaganda vendida como publicidad, dejando de lado la discusión teórica que se dio en la mitad del siglo XX entre publicidad comercial y propaganda política.

20.1. La televisión ha transformado el sentido del mensaje político como transmisor de ideas que exige del receptor reflexionarlas, criticándolas para desecharlas o hacerlas suyas, opinión que fue superada por las hipótesis de los mensajes subliminales, el tubo caliente de Mac Luhan,²⁵ y el *Homo videns* de Sartori.²⁶ Hipótesis y opiniones que parten de la aceptación acrítica del mensaje o de la imposibilidad de una percepción suficiente que permita su análisis, ya que lo percibido por la vista y el oído es tan fugaz que impide su discusión consciente y es la belleza de la imagen o la armonía del sonido la que incline la voluntad del vidente o del escucha; al respecto Habermas daba el ejemplo de dos empresas de gasolina que se anunciaban haciendo referencia a poner una fiera en el mo-

²⁵ Mac Luhan, Marshall, *El medio es el mensaje*, Paidós, S.A., Buenos Aires, 1969.

²⁶ Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Taurus, México, 2002.

tor, en el caso A un tigre y en el caso B un león, fincando el anunciante su éxito en la capacidad persuasiva del productor, algo semejante se espera de la propaganda política.

20.2. Al caer la propaganda política en el campo de la publicidad comercial se regula por las reglas que ésta le impone, que son flexibles e irresponsables con relación al éxito que obtienen y que desde luego no pueden garantizar, aunque queda claro en la sensación de cualquier televidente —lego o experimentado— que la diferencia de calidad entre un anuncio y otro es manifiesta, tras ello no solo esta el ingenio sino y sobre todo los recursos tecnológico-económicos con que se cuenta, lo cual es reconocido y está tarifado a nivel mundial desde hace décadas, por lo que en materia de publicidad-propaganda en los medios pretender decir algo nuevo se presenta como innecesario, lo que de ninguna manera invalida la tesis de que la calidad de ésta y su posible éxito se relaciona casi causalmente a la capacidad económica del anunciante.

20.3. Sin dinero suficiente el éxito político en los medios (TV) es imposible, aseveración contundente que ha llevado a la sugerencia de que no debe haber publicidad-propaganda pagada directamente por los partidos y que su presencia en los medios debería reglamentarse de tal forma que los tiempos y los formatos de los mensajes se igualaran, y deberían priorizar el debate profundo y serio de las ideologías, los programas de acción y las plataformas electorales, en los cuales tendrían que ser los mismos candidatos y los dirigentes de los partidos los encargados de presentarse, ocupando los espacios y los tiempos del Estado.

20.4. Tesis que pretende que la aridez de la discusión política profunda sea transmitida por los ideólogos como si se tratase de clases de filosofía o teoría política o por políticos elocuentes capaces de pronunciar filípicas o catilinarias, no hay que olvidar que el éxito elocuente transitorio no fue la divisa final ni de Demóstenes en Atenas ni de Cicerón en Roma, por lo cual, el uso de la oratoria clásica no sería un buen consejo para los políticos prácticos que pretenden la longevidad política que caracterizó a los Fidel Velásquez, los Lombardo Toledano, o los Abel Vicencio Tovar, solo por mencionar a un glosador del priísmo 1930-1990 y a dos de sus críticos proveniente uno de la izquierda y otro de la derecha.

21. La estructura de un partido, su organización y funcionamiento se determinan en sus estatutos, instrumento escrito con criterios

jurídicos, forma que se elabora en la mente de sus creadores y se objetiviza en normas generales que apriorísticamente pretenden prever las expectativas que su aplicación tendrá, formalismo normativo-imputativo propio de la mentalidad legalista, distinto de las habilidades pragmáticas concededoras de las contingencias y ambivalencias sociales conflictivas propias de los políticos prácticos. Realismo político y legalismo jurídico están en el trasfondo metodológico de esta discusión, la cual debe ser respetuosa además de los valores que los idearios de los partidos presentan, por ejemplo, un partido al designar candidatos a puestos de elección popular y llevarlos al triunfo, aplicando flexible y oportunamente su experiencia y conocimiento de las reglas del juego político, debe ser, además, respetuoso del marco jurídico y de sus principios ideológicos.

21.1. Teóricamente un partido democrático no debe tener una estructura rígida de gobierno ajena a las voces y reclamos de sus militantes, hacerlo implicaría una mentalidad cerrada que de llegar al gobierno establecería regímenes autoritarios, antidemocráticos. Un partido, como toda organización social para la acción, requiere de reglas que permitan su correcto y adecuado funcionamiento, en la anarquía no es posible la acción institucional.

21.1.1. Entre el autoritarismo y la anarquía institucional existen múltiples posibilidades de organización ordenada y libre, su debida y oportuna publicidad entre sus miembros dará legitimidad a la forma de integrar su gobierno, a los mecanismos para determinar sus candidatos y las prácticas para la organización y el desarrollo exitoso de las campañas electorales y la posterior integración del gobierno atendiendo a los intereses del partido, formalizados en la plataforma ideológica, los programas de acción, los programas de las campañas políticas, instrumentos cuyo cumplimiento debe ser vigilado por la dirigencia de los partidos, ya que éstos no solo son grupos que buscan el poder sino organizaciones que desde éste, constituido en gobierno dentro de la ley, hacen realidad su ideario para tratar de lograr un gobierno justo y bueno.

21.1.2. A nadie con criterio político práctico podría ocurrírsele la organización de un partido eficaz y exitoso sin disciplina; ahora bien, entre aceptar disciplina y vivir sumido en el autoritarismo hay una diferencia que el sentido común y el conocimiento de los hechos políticos del siglo XX ponen de manifiesto, discutir sobre ello parece inútil, lo es más tras la experiencia de la disciplina; en el

partido del gobierno, aunque con diversos matices de 1929-2000. La disciplina en un partido democrático no puede darse en un marco de autoritarismo y menos de ilegalidad.

21.1.3. Entre la autoridad interna disciplinada y disciplinaria de un órgano de dirigencia partidista y la militancia deben existir canales de comunicación para evitar que el militante con ansias de lograr puestos de dirigencia o de elección para el gobierno pueda considerarse sorprendido o sujeto a un trato indebido por autoritario o antidemocrático. El orden de los partidos debe definirse con certeza en sus estatutos para dar seguridad a sus militantes y publicitarse debida y oportunamente.

21.1.4. La ideología influye en la definición legal de orden, un partido liberal la vincula con el autocontrol moral de la libertad, uno socialista con la acción colectiva de control externo; posiciones distintas pero alejadas de actos arbitrarios y sobre todo ilegales.

22. En la democracia la contienda política es un medio para llegar a través del voto al gobierno, el cual está jurídicamente determinado en la Constitución y la legislación, normas que condicionan el quehacer del gobernante en ámbitos de competencia y jurisdicción desde los cuales su habilidad prudencial y compromiso ético se mostrarán para que de acuerdo a las circunstancias logre en la sociedad la realización de los valores de la ideología de su partido.

22.1. Un partido liberal prioriza el espacio a los quehaceres individuales de los ciudadanos guiados por su afán de éxito y de ambición legales; uno socialista acentúa las políticas cuantificables y verificables de beneficio colectivo, ambas acciones deben estar legalmente fundadas y de manera alguna pueden atentar contra la libertad definida como derecho humano.

22.2. En un partido democrático todo es abierto y todos deben conocer las posibilidades exitosas de sus expectativas y aceptar los resultados sin buscar justificaciones estructurales a los fracasos individuales o de grupo, cuando ello acontece se pone de manifiesto la falta de solidez democrática de esa organización.

23. La democracia exige el conocimiento y la aceptación de que los conflictos electorales se dan en ámbitos delimitados y que son debidamente arbitrados por un tercero competente. La discusión al interior de los partidos debe considerar y ponderar lo que son problemas efímeros propios de las discusiones por posiciones

excluyentes como las de dirigencia o candidaturas que por su naturaleza son temporales, por lo que el perdedor de hoy puede convertirse en el triunfador de mañana, esta es la mentalidad propia del político democrático, por ello el respeto del triunfador al vencido alejado de toda conducta revanchista o excluyente. Esta mentalidad es necesario desarrollarla y perfeccionarla para cambiar la inercia de la disciplina partidista del partido oficial (1929-2000), desde luego que entre la disciplina originaria impuesta por el caudillo (Obregón/Calles) a la que se desarrolló durante la etapa del tapadismo efectivo (Cárdenas/Ávila Camacho; Echeverría/López Portillo), existe una gran diferencia.

23.1. La disciplina partidista en la designación de los candidatos del PRI con la aprobación del presidente en el período 1976-2000 se tornó poco comprensible aunque siguió siendo funcional, en ese período es un hecho evidente que el presidente y su grupo cercano se encuentran lejos del partido que los llevó al poder, no solo de su ideología social revolucionaria sino de las masas de pobres en los actos-mitines propios de organizaciones de masas, diferentes y aun contrarios a los afanes individualistas de votos libres y conscientes, pero necesarios en la construcción de organizaciones políticas sectoriales, como las agrarias, las obreras, las patronales ... que con exclusión de las últimas se constituyeron en sectores de ese partido, organizaciones que se institucionalizaron legalmente antes de tener una estructura material social real, un ejemplo son las organizaciones patronales creadas desde la ley por el gobierno del presidente Cárdenas,²⁷ por ello, en caso de duda para la acción se veían en la necesidad de recurrir a la causa de su origen el presidencialismo, considerado como causa-efecto durante décadas de los acontecimientos políticos importantes del país. Proceso causalista que mantuvo al presidencialismo como eje del poder nacional a pesar de que muchas de sus funciones partidistas hacía tiempo que habían dejado de ser importantes.

24. La legalidad es un tema que lamentablemente está sujeto a discusión cuando se habla de avances democráticos. Debería estar claro que cualquier esquema de legitimación política debe darse

²⁷ Véase en varios autores, *Clases dominantes y Estado en México*, UNAM, México, 1984.

dentro de un marco de legalidad reconocido, identificado y aceptado, por lo que los militantes más activos de un partido o quienes arriban a él con un afán protagónico, deben estudiar con criterios jurídicos sus estatutos, el conocimiento de esos ordenamientos les permitirá moverse adecuada y legalmente dentro de sus estructuras y traerá aparejado su aceptación, o su deseo de modificaciones dentro del sistema; el cambio está previsto en las instituciones jurídicamente constituidas, pero exige cumplir los pasos del procedimiento cuyo resultado es la modificación de la legalidad respectiva que pone de manifiesto el devenir de las normas en su proceso de adecuación con realidades-intereses sociales que por su naturaleza son cambiantes. Desde luego, debe entenderse que dado el carácter general heterónimo del estatuto, no puede ser efímero debido a la función de certeza y seguridad que toda disposición normativa debe tener. Si la norma fuese un simple reflejo de la realidad no tendría sentido lógico ni función social su formalización jurídica.

25. Los dirigentes y los militantes de los partidos deben tomar conciencia de que los intereses de su institución política pueden ser distintos de sus ambiciones inmediatas, por lo que diferir un grupo de militantes con la dirigencia en turno no puede ser calificado como causa suficiente para su desplazamiento definitivo; que en el Partido de la Revolución (1929-2000) tuvo una función vinculada al cambio republicano que se caracterizó por desplazar a un grupo en el poder para permitir el acceso de uno nuevo, proceso en el que la voluntad ciudadana manifestada en el voto jugaba un papel indirecto difícil de identificarse y clasificarse, proceso funcional que permitió a ese partido cambios sin violentar su organización estructural; un ejemplo, es la no aceptación de la expropiación de la banca hecha por el presidente López Portillo (1-IX-82) por el candidato priista a la presidencia Miguel de la Madrid, quien ya como presidente de la República (XII-82) inició una serie de reformas constitucionales centradas en lo económico, en la no intervención activa del Estado en las relaciones del sistema de producción.

26. En la democracia las decisiones de los partidos repercuten directamente en la organización y funcionamiento del gobierno, mas si se trata del partido en él, tanto en un régimen presidencial como en uno parlamentario en el cual el primer ministro requiere de los quehaceres partidistas para mantener y ampliar los márgenes de la

gobernabilidad; en el presidencialismo la división de poderes permite al ejecutivo un campo de acción que si llega a tocar los ámbitos de competencia del Poder Judicial es por su falta de aseo legal y que solo de manera excepcional toca el ámbito de competencia del Poder Legislativo.

27. El partido en el gobierno debe estar atento a que los gobernantes por él promovidos cumplan con su ideario, su programa de acción y su programa electoral, tema que en los últimos años ha permanecido acallado siguiendo la dinámica disciplinaria de la sumisión del partido-gobierno al presidencialismo y que ya no tiene sentido.

27.1. Sin embargo, se ha convertido en algo útil para los partidos y para los gobernantes, llama la atención que lo prometido en una campaña se considera como un recurso válido del mensaje publicitario para obtener el voto ciudadano, conscientes el partido y los candidatos de que no habrá instancia institucional que evalúe lo prometido y pueda-deba sancionar su incumplimiento.

27.2. La sanción por el incumplimiento de las promesas de campaña queda en el elector, quien no votará por ese partido en el próximo período electoral, una especie de desquite ciudadano, lo cual a pesar de su sencilla argumentación es grave para la normalización democrática en los países subdesarrollados, en ellos es obvio que los partidos que contienden destinan en su propaganda electoral un buen espacio a los programas de política social que propicien un desarrollo económico en beneficio de la mayoría de la población, la cual vive en pobreza y un buen número en pobreza extrema, aunque se sepa de antemano que esos programas no pueden ser amplios, serían atacados de populistas, contrarios al mantenimiento de los indicadores macroeconómicos. Política social sin la cual se reduciría la importancia de la democracia electoral en esos países.

28. La teoría política contemporánea trata temas materiales-económicos y espirituales-políticos, son las discusiones sobre la globalización económica como un hecho universal e irreversible; y las propuestas del derecho al desarrollo como un derecho humano en el que la miseria, sobre todo la extrema, se considera contraria a la dignidad humana. Tema formalizado aunque con poca eficacia en las convenciones con pretensión universal de la ONU.²⁸

²⁸ Véase en Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *op. cit.*

28.1. Esta situación de tocar los temas de la pobreza con la superficialidad de la publicidad-propaganda tiene que ver con la falta de credibilidad que los políticos como personas físicas y los partidos como instituciones enfrentan, esto es grave ya que un electorado sin confianza en la contienda libre y equitativa entre candidatos y partidos tiene pocas expectativas de participación convincente, convirtiendo a las elecciones en un juego poco reflexivo, lo que lleva a pensar en el marco teórico socialista decimonónico de la imposibilidad de una participación consciente en una sociedad de clases, en la cual los intereses de la clase capitalista son excluyentes de los demás, aunque éstos se vinculen con la clase mayoritaria de la sociedad.

28.2. El tema de la democracia igualitaria que da a la participación política un objetivo de interés y beneficio económico para la mayoría, en los países subdesarrollados se trata de manera general o aun abstracta, lo cual puede presentarse como un riesgo para la credibilidad democrática electoral, lo que ya ha sucedido en algunos países.

28.3. Es importante señalar que los triunfos electorales de quienes acentúan el carácter social de su gobierno no tarda en caer en lo que los neoliberales han designado como populismo, oponiendo a éste, también tesis generales o abstractas que sostienen que el principal enemigo de la solución real a la pobreza es el aceleramiento imprudente de la política social no autosostenible.

28.4. Discurso económico que poco alienta a los políticos prácticos que pretenden el beneficio de las mayorías, pues este debe ser gradual y acorde a las dosis que otros elementos del sistema de producción condicionan y aun determinan, mismos que se dan en una relación de interdependencia internacional, la mayoría de los casos sujeta a decisiones que se toman en centros de poder lejanos de los nacionales, un ejemplo es el petróleo.

28.5. La democracia electoral en los países subdesarrollados debe tener un desarrollo teórico-práctico para su normalización, en lo referente a sus posibilidades viables para lograr un desarrollo económico que se vincule a una justicia distributiva equivalente a la igualdad y movilidad sociales dada por el derecho al trabajo en los países industriales después de la Segunda Guerra Mundial, que permitió a la política electoral de voto ciudadano universal desarrollarse sanamente frente a la autollamada democracia comunista-socialista

real, que en la implantación de una sociedad igualitaria suspendía libertades propias del hombre digno.

28.6. El ideal de la igualdad que permita una justicia distributiva sigue siendo un tema político electoral que no puede dejarse de lado, el hecho de que los gobernantes sean legítima y legalmente electos, en procesos equitativos con votos ciudadanos libres y conscientes, plantea la pregunta sobre su posibilidad de resolver los problemas sociales fundamentales, siendo el más grave el de la pobreza extrema y la serie de carencias que trae anexa, pregunta que de ninguna manera puede olvidarse en las discusiones electorales de los países subdesarrollados.

28.7. Puede pensarse que los temas del desarrollo estructural pueden esperar y mientras tanto ir resolviendo dentro de la democracia electoral los problemas inmediatos que partidos, militantes y ciudadanos presentan, lo cual es saludable y oportuno siempre y cuando los temas que se refieren al bienestar colectivo, bien común, justicia social, no sean abandonados, pues un gobierno justo tiene como prioridad la felicidad de sus gobernados.

29. Los conflictos son inherentes a las sociedades democráticas abiertas y ellas deben tener la capacidad suficiente de diseñar instituciones que los solucionen de acuerdo a sus circunstancias y exigencias cambiantes,²⁹ sobre todo en sociedades que no aceptan al subdesarrollo como estadio permanente y menos satisfactorio.

30. En nuestro país la materia electoral en los últimos tres lustros ha ocupado un espacio en expansión permanente al grado que la reforma del Estado se identifica con la reforma electoral, esto no siempre es positivo, pues se potencializa la capacidad democrática electoral de manera inconveniente; por ello, las instituciones organizadoras de las elecciones han sido producto de un proceso político legislativo quisquilloso que ha pretendido lograr legalmente objetividad y credibilidad en un medio hostil, es el caso de los órganos autónomos (administrativos) electorales. Situación que llevó la solución de los conflictos electorales a los órganos jurisdiccionales, los que a través del derecho procesal aplican normas

²⁹ Darhrendor, Ralf, *Clases y conflictos de clases en las sociedades industriales*, Rialp, Madrid, 1979.

sustantivas cuyo contenido material político había sido considerado desde el siglo XIX como peligroso, en la actualidad los actores políticos y las instancias desde las que actúan (órganos de gobierno, partidos, medios de comunicación, etc.), manifiestan opiniones sobre la eficacia jurisdiccional en la solución eficiente-razonable de los conflictos electorales, proceso que no niega la existencia de los mismos, pero ha evitado su radicalización.

31. En el derecho procesal la sentencia definitiva de un juez se entiende como el fin legal de un conflicto, en la mente formalista del jurista no tiene cabida la idea de que la solución judicial se convierta en una nueva causa conflictiva, que se mantendría indefinidamente, desde luego que la sentencia como fin de un conflicto no implica que la sociedad se detenga o se perfeccione transformando el cambio social en armonía y orden inalterables; tesis ideológicas ajenas a la superación de los modelos metafísicos por la civilización tecnológico-científica (Schelsky)³⁰ y sus análisis sociológicos-jurídicos políticos acordes con teorías de la sociedad (Weber),³¹ de la acción (Parsons),³² de la acción comunicativa (Habermas),³³ de los sistemas autopoyéticos (Luhmann),³⁴ y de los análisis dialécticos en disputa con las pretensiones positivistas de la primera mitad del siglo XX (Adorno).³⁵

³⁰ Schelsky, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Sur, Buenos Aires, 1967.

³¹ Weber, Marx, *op. cit.*

³² Parsons, Talcot, *The social System*, The Free Press of Glencoe, 1964.

³³ Habermas Jürgen, *Teoría y Praxis*, Sur, Buenos Aires, 1966.

³⁴ Luhmann, Nicklas, *Sistemas Sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

³⁵ Adorno, Th. W., *et al.*, *La Disputa del Positivismo en la Sociología Alemana*, Grijalbo, México, 1973.

LA JUSTICIA ELECTORAL CONSTITUCIONAL Y LEGAL, UNA PROPUESTA

Carlos A. MORALES-PAULÍN*

SUMARIO: I. Antecedentes; II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Suprema Corte de Justicia Constitucional; III. La acción de inconstitucionalidad *in genere*; IV. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral; V. El sistema de impugnación a cargo del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral; Propuestas.

I. ANTECEDENTES

Desde que en la segunda mitad del siglo XIX la tesis Vallarta, resultado de la sentencia de 11 de junio de 1878, recaída en la revisión del juicio de amparo promovido por el señor Santos Peláez, cuyo acto reclamado lo fue una multa, y entre los conceptos de violación se encontraba el relativo a la ilegitimidad del entonces gobernador del D. F., quien no había sido electo conforme lo disponían las normas correspondientes, venció a la tesis Iglesias, contenida en lo fundamental en la sentencia del caso Morelos de 1874, cuyo acto reclamado fue una contribución derivada de la Ley de Presupuestos, norma que había sido el resultado de un proceso legislativo que se consideraba viciado por la participación de autoridades ilegítimas, con lo cual se sustituyó la tesis de la incompetencia de origen por la relativa a la ilegitimidad de origen, preámbulo al principio *self-restraint*, es decir, la no revisión judicial de los actos político-electorales, nuestra justicia electoral durante el siglo XX, transitó de un sistema de

* Magistrado de la Sala Regional Toluca del TEPJF.

prevalencia político a un sistema de nuevo judicial pero especializado, toda vez que conforme a la ley, el juicio de amparo, como reflejo del antecedente enunciado, es improcedente “contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral y contra las resoluciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyan, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

De esta forma, en el marco de la llamada “reforma política” de 1977, reflejada en la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se estableció un recurso de reclamación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sin efectos vinculatorios respecto a las resoluciones que se emitían, pues correspondería a los Colegios Electorales (de composición política), resolver en definitiva. No se pasa por alto que subsiste en el artículo 97 constitucional, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de investigar algún hecho o hechos “que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiere 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”. Aspecto éste motivo de una de las propuestas contenidas en el apartado final del presente.

En 1987, con base en el otrora Código Federal Electoral, se estableció un Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones podían ser modificadas por los Colegios Electorales. Tres años después, 1990, en el marco del entonces nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció el Tribunal Federal Electoral, empero 1993 se reformó dicho ordenamiento, creándose una Sala Superior, y reconociéndole a dicho Tribunal la calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, dotando a sus resoluciones de una naturaleza de sentencias terminales, desapareciendo los Colegios Electorales para la calificación de las elecciones de diputados y senadores, pero prevaleciendo, por lo que hacía a la calificación de la elección presidencial, situación modificada por la reforma del 22 de agosto de 1996 a los artículos 74 y 99 constitucionales.

Es así como por virtud de la reforma de 1996, el artículo 99 constitucional fue objeto de importantes reformas que vienen a establecer un sistema de justicia electoral, que salvo en el caso de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el resto de los procesos jurisdiccionales electorales son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (excepción también del recurso de revisión a cargo de las autoridades del Instituto Federal Electoral).

II. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO SUPREMA CORTE DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El texto primigenio del artículo 105 constitucional establecía la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitaran:

- a) Entre dos o más Estados;
- b) Entre los Poderes de un mismo Estado con relación a la constitucionalidad de sus actos;
- c) Entre la Federación y uno o más Estados, y
- d) Todas aquéllas en que la Federación fuese parte.

La previsión anterior tuvo como referente a la Constitución norteamericana de conformidad con su artículo III, sección 2, y fue recogida por las Constituciones mexicanas de 1824 (artículo 137, fracción I); de 1857 (artículos 97 y 98), y 1917 (artículo 105); sin embargo, esta institución se vio fortalecida a través de la reforma al propio artículo 105 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

En la exposición de motivos del Ejecutivo Federal, se estableció que resultaba:

“Indispensable encontrar las guías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio [se refiere al federalismo] pueda suscitar. Por este motivo se propone la modificación al artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un Municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y

cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos Estados, un Estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un Municipio, dos Municipios de diversos Estados, dos Poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus Municipios y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado.”

Es cierto, a través de la reforma en comento, se legitimó a los diversos niveles de gobierno, así como a los poderes de dichos niveles, a efecto de someter al arbitrio judicial los actos o disposiciones que puedan generar conflictos de competencia.

A la par, en la reforma de diciembre de 1994, se introdujo en el artículo 105 constitucional la figura de la acción de inconstitucionalidad, esta figura adoptada por el sistema jurídico mexicano, tiene su origen en el constitucionalismo europeo, y su fin es reconocer el derecho de las minorías parlamentarias de someter al arbitrio judicial aquellas normas de carácter secundario que se estimen inconstitucionales, de aquí que se sostenga que el objetivo de la acción de inconstitucionalidad es dar vigencia al principio de la “oposición política garantizada”.

Claramente, en la exposición de motivos que generó la reforma de 1994, se estableció:

“El segundo proceso que se propone introducir en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requieren de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional...”

En efecto, la acción de inconstitucionalidad se caracteriza por ser un medio de control abstracto, es decir, no se requiere que la acción se intente por quien resiente un perjuicio a su interés “jurí-

dico”, basta con que esté legitimado para intentar su ejercicio, es decir, sólo requiere interés “legítimo”.

Sobre lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio que lleva por datos de identificación, rubro y texto los siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: X, noviembre de 1999

Tesis: P./J. 129/99

Página: 791

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.”

Es así como ha quedado incorporada en el texto del artículo 105 constitucional, junto con la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad.

Los aspectos que distinguen a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad, también han sido objeto de definición por nuestro más Alto Tribunal, como se desprende del criterio judicial cuyos datos de identificación, rubro y texto son los siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XII, agosto de 2000

Tesis: P./J. 71/2000,

Página: 965

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En conse-

cuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.”

A no dudarlo, la reforma constitucional de 1994, por la que se redimensionó a la controversia constitucional, y se introdujo la acción de inconstitucionalidad, ha hecho de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una Suprema Corte de Justicia Constitucional, intención expresa en la iniciativa del Poder Ejecutivo al señalarse:

“Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de Constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.”

III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD *IN GENERE*

Derivado de la reforma al artículo 105 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, con fecha 11 de mayo de 1995, se publicó en idéntico medio la “Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como su nombre lo indica, en dicha ley se regula el proceso que habrá de seguirse tratándose de las controversias constitucionales, así como el relativo a la substanciación de las acciones de inconstitucionalidad.

Cabe precisar que en el presente apartado se expondrán los aspectos correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad en general, es decir aquéllas que se intentan en contra de cualquier norma que no sea de naturaleza electoral, pues estas últimas se tramitan a través de un procedimiento con importantes variantes, en especial por lo que hace a los términos, como se verá en el apartado siguiente.

En primer lugar, se impone determinar quiénes están legitimados para intentar la acción, aspecto definido en la propia fracción II del artículo 105 constitucional, al tenor literal siguiente:

“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.

(Adicionado, D.O. 22 de agosto de 1996)

- 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.*” (este inciso se retomará en el apartado siguiente).

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales a partir del día siguiente en que la ley o el tratado internacional impugnado haya sido publicado, haciendo notar que si fuese inhábil el último día del plazo, la demanda podrá presentarse el día hábil siguiente.

Los requisitos que debe contener la demanda son:

- I. Los nombre (s) y firma (s) del o los promoventes;
- II. La identificación de las autoridades responsables en la emisión y promulgación de la norma impugnada;
- III. La identificación de la norma reclamada así como del medio en que fue publicada;
- IV. La identificación de los preceptos constitucionales que se estiman violados, y
- V. La expresión de los conceptos de invalidez que se estiman necesarios.

Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo al turno que corresponda, designará a uno de los ministros como instructor, quien deberá poner el asunto en estado de resolución.

En el caso en que la demanda sea oscura o irregular el ministro instructor prevendrá al promovente para que dentro de un plazo de cinco días realice las aclaraciones que correspondan.

Para el caso de que se haya satisfecho la prevención o no se hubiere hecho ésta, ni exista a juicio del ministro instructor una causa manifiesta e indudable de improcedencia de acuerdo a los artículos 19 y 65 de la Ley (en contra de tal determinación procederá el recurso de reclamación de conformidad con los artículos 51 y 70), se ordenará correr traslado a los órganos encargados de la emisión y promulgación de la norma impugnada, quienes en un plazo de quince días deberán rendir un informe en el que se expongan los motivos que estimen pertinentes para sostener la validez de la norma impugnada. Recibidos los informes se le dará vista de éstos junto con la demanda al procurador general de la República (en los casos en que éste no hubiere ejercitado la acción), a efecto de que formule el pedimento que estime necesario.

Recibidos los informes a cargo de las autoridades intervinientes en la creación de la norma o transcurrido el plazo para ello, se pondrán los autos a las vistas de las partes para que dentro del plazo de cinco días formulen los alegatos que correspondan.

Es importante señalar que existe la suplencia en la deficiencia de los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y se deberán corregir los errores en la cita de los preceptos invocados, de donde se colige que la declaratoria de inconstitucionalidad podrá basarse en cualquier precepto constitucional se haya o no mencionado.

Para que se declare la invalidez de la norma impugnada se requiere de cuando menos ocho votos de los señores ministros, y de no reunirse ese número se desestimaré la acción.

Ahora bien, por lo que se refiere a los recursos, existen dos, el de reclamación y el de queja.

El recurso de reclamación procede en contra de los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o ampliaciones; en contra de los autos o resoluciones que pongan fin al procedimiento que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio irreparable en la sentencia definitiva; contra las resoluciones dictadas en los incidentes (nulidad de notificaciones, reposición de autos y falsedad de documentos); contra los autos o resoluciones que admitan o desechen las pruebas;

contra los autos o resoluciones del presidente de la Corte que tenga por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno, y los demás que marque la ley.

El recuso de reclamación se promoverá ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro de un plazo de cinco días y en él deberán expresarse los agravios y acompañarse las pruebas correspondientes. Se impondrá una multa de diez a ciento veinte días de salario cuando el recurso se promueva sin motivo.

El segundo de los recursos previstos en la ley, esto es el recurso de queja, procede en los casos de exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, y se promoverá ante el presidente de la Suprema Corte dentro del año siguiente al de la notificación de los actos por lo que se haya dado cumplimiento a la sentencia o bien se tenga conocimiento de esta última.

Admitido el recurso se requiere a la autoridad para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma o rinda un informe y ofrezca pruebas, transcurrido el término se fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes en la que se desahogarán las pruebas y se formularán los alegatos.

De ser fundada la queja se procederá en los términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, esto es, se separará a la autoridad responsable, y será consignada ante el juez penal federal.

IV. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

A partir de la reforma de diciembre de 1994, por la que se agrega la fracción II al artículo 105 constitucional, se estableció la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, lo que llevó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a definir lo que debería de entenderse como materia electoral para efectos de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, como lo revela la tesis aislada que lleva como datos de identificación, rubro y texto los siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: II, diciembre de 1995

Tesis: P. CXXVI/95

Página: 237

“MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.”

Sin embargo, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma al artículo 105 constitucional, en la que desaparece la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

Adicionalmente se agregó un inciso f) a la fracción II del artículo 105 constitucional, por el que se fija que podrán interponer la acción de inconstitucionalidad: a) las dirigencias de los partidos políticos nacionales en contra de leyes electorales federales o locales, y b) las dirigencias de los partidos políticos estatales en contra de leyes electorales del propio Estado de que se trate. También se previene que las leyes electorales deben publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral, a efecto de intentar a tiempo el ejercicio de la acción; de igual forma, se establece que durante el proceso electoral no “podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el 22 de noviembre de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, por virtud de las cuales se agrega un segundo párrafo al artículo 60, en el que se establece que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva en contra de una norma general, todos los días se considerarán hábiles.

Por su parte, el artículo 62 de la Ley establece que con independencia de las partes que fija el artículo 10, fracción I, de la Ley (como actor, la entidad, poder u órgano que promueve) se considera como parte en el proceso a los partidos políticos con registro, quienes serán representados por las dirigencias nacionales o estatales, las cuales de acuerdo con el precepto aludido deberán satisfacer los requisitos a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo 11 de la norma en cita, que textualmente señala:

“El actor, el demandado y, en su caso el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta Ley.”

Llamamos la atención del lector en el sentido de que, si bien el segundo párrafo transcrito del artículo comentado se refiere a las “controversias constitucionales”, el mismo es aplicable a las “acciones de inconstitucionalidad” por mandato del artículo 59 de la Ley.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley, fija los plazos para la presentación de las aclaraciones a cargo del propio actor, así como del informe a cargo de las autoridades legislativa y ejecutiva responsable de la promulgación.

Los plazos son los siguientes:

- Para presentar las aclaraciones del actor, tres días en materia electoral y cinco días para el resto de las materias (como se expuso en el apartado anterior).
- Para presentar el informe de las responsables, seis días en materia electoral, quince días en el resto de las materias (como se expuso en el apartado anterior).

Además, en el texto del artículo 65 de la Ley, se estableció que en las acciones de inconstitucionalidad no se podrá invocar como causal de improcedencia la prevista en la segunda fracción del ar-

título 19, que señala que las controversias constitucionales son improcedentes en contra de “normas generales o actos en materia electoral”.

Así como en el artículo 64 se reducen los plazos para la presentación de las aclaraciones e informes en materia electoral, lo propio hace el párrafo segundo del artículo 67 en el caso de los alegatos, donde se establece un término de dos días a partir de la notificación, contra los cinco días previstos para las demás materias.

El artículo 68 establece tres principios importantes para la substanciación y resolución de la acción inconstitucional en materia electoral. Dichos principios pueden concretarse de la siguiente manera:

- El ministro instructor contemplado en el artículo 24 de la Ley, podrá solicitar la opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- Se presentará el proyecto de sentencia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los siguientes cinco días en que haya concluido el procedimiento.
- La sentencia se dictará dentro de los cinco días siguientes a que se haya presentado el proyecto de resolución por parte del ministro instructor.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 70 de la Ley establece que en contra de los autos del ministro instructor que decreta la improcedencia o el sobreseimiento de la acción, procederá el recurso de reclamación, mismo que se deberá presentar dentro de los tres días siguientes a la notificación correspondiente, debiendo resolver el recurso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los tres días siguientes a su presentación.

Las causales de improcedencia están previstas en el artículo 19 de la Ley que se analiza, en tanto que las propias para el sobreseimiento están contempladas en el artículo 20 del mismo ordenamiento legal.

Las causales de improcedencia de acuerdo al artículo 19 son:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;*
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

Sobre el particular, es importante recordar que por mandato del artículo 65 del cuerpo legal mencionado:

- No es de tomarse en cuenta el supuesto de la fracción II, y
- En el caso de los supuestos de las fracciones III y IV, sólo podrán aplicarse cuando se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Por lo que atañe a las causales de sobreseimiento, se encuentran establecidas en el artículo 20, que textualmente dispone:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último, y

IV. Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto en materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.”

Por último, el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley, establece que en materia electoral, la sentencia en su caso, únicamente decretará la no conformidad constitucional de aquellos artículos expresamente señalados por el actor en su escrito inicial.

V. EL SISTEMA DE IMPUGNACIÓN A CARGO
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
Y DEL TRIBUNAL ELECTORAL

CUADRO COMPARATIVO DE LOS TÉRMINOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN GENERAL

Recurso de reclamación

Interposición
5 días

Ejercicio de la acción	Aclaración de la demanda	Informe de la autoridad	Alegatos	Proyecto de sentencia	Dictado de sentencia
30 días	5 días	15 días	5 días		

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ELECTORAL (Todos los días se consideran hábiles)

Recurso de reclamación

Interposición
3 días

Ejercicio de la acción	Aclaración de la demanda	Informe de la autoridad	Alegatos	Proyecto de sentencia	Dictado de Sentencia
30 días	3 días	6 días	2 días	5 días	5 días

El 22 de noviembre de 1996, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ordenamiento que como lo establece su artículo 1º, tiene sustento en los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Son siete los procedimientos que regula la norma en comento:

1. Recurso de revisión;
2. Recurso de apelación;
3. Juicio de inconformidad;
4. Recurso de reconsideración,
5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;*
6. Juicio de revisión constitucional electoral,* y
7. Juicio para dirimir los conflictos laborales.

De acuerdo al artículo 4 de la Ley, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial el conocer de los procedimientos, salvo en el caso del recurso de revisión, el cual será conocido por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Si bien, como se verá más adelante, los supuestos de procedencia de cada juicio o recurso pueden generar un error en la vía intentada, ello no deja al justiciable en estado de indefensión, pues el Tribunal Electoral ha establecido el siguiente criterio judicial:

“MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. Ante la pluralidad de posibilidades que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral da para privar de efectos jurídicos a los actos y resoluciones electorales, es factible que algún interesado exprese que interpone o promueve un determinado medio de impugnación, cuando en realidad hace valer uno diferente, o que, al accionar, se equivoque en la elección del recurso o juicio legalmente procedente para lograr la corrección o la satisfacción de la pretensión que se propone. Sin embargo, si: a) se encuentra identificado patentemente el acto o resolución que se impugna; b) aparece manifestada claramente la voluntad del inconforme de oponerse y no aceptar ese acto o resolución; c) se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación legalmente idóneo para invalidar el acto o resolución contra el cual se opone reparo o para obtener la satisfacción de la pretensión, y d) no se priva de la intervención legal a los terceros interesados; al surtirse estos extremos,

debe darse al escrito respectivo el trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente, porque debe tenerse en cuenta que conforme a la fracción IV del artículo 41 constitucional, uno de los fines perseguidos con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación consiste, en garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; por tanto, dentro de los derechos electorales reconocidos en la Carta Magna a los ciudadanos, agrupados o individualmente, destaca el de cuestionar la legalidad o la constitucionalidad de los actos o resoluciones electorales que consideren les causa agravio, cuestionamiento que se sustancia en un proceso de interés público, cuyo objeto, por regla general, no está a disposición de las partes, por estar relacionado con derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Esto debe complementarse con la circunstancia de que el artículo 23, párrafo 3, de la ley secundaria citada previene que, si se omite el señalamiento de preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, en la resolución que se emita deben tomarse en consideración las disposiciones que debieron ser invocadas o las que resulten aplicables al caso concreto. En observancia a lo anterior, se arriba a la solución apuntada, pues de esta manera se verá colmado el referido fin del precepto constitucional invocado, con la consiguiente salvaguarda de los derechos garantizados en él, lo que no se lograría, si se optara por una solución distinta, que incluso conduciría a la inaceptable conclusión de que esos derechos pudieran ser objeto de renuncia.

Sala Superior. S3ELJ 01/97 SUP-JDC-003/97. Asociación Nacional Revolucionaria 'General Leandro Valle'. Sesión pública de 14-II-97. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. SUP-JDC-004/97. 'A'Paz Agrupación Política Alianza Zapatista'. Sesión pública de 14-II-97. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González. SUP-RAP-008/97. Partido de la Revolución Democrática. Sesión pública de 12-III-97. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.1/97. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos."

En la Ley en comento se establece en su Título Segundo, los principios generales que regulan los procedimientos, los cuales se refieren a:

- Prevenciones Generales;
- Plazos y Términos;
- Requisitos;
- Improcedencia y Sobreseimiento;
- Partes;
- Legitimación y personería;

- Pruebas;
- Trámite;
- Substanciación;
- Resoluciones y Sentencias;
- Notificaciones;
- Acumulación, y
- Medios de apremio y correcciones disciplinarias.

Son dos los aspectos más importantes que se establecen en las prevenciones generales:

- No es dable la suspensión provisional del acto reclamado (artículo 6, párrafo 2).
- La naturaleza jurídica de plena jurisdicción del Tribunal Electoral (artículo 6, párrafo 3).

Por lo que hace a los plazos y términos, tenemos que:

- Durante los procesos electorales todos los días son hábiles, es decir se tomarán como hábiles los días naturales (artículo 7, párrafo 1).
- Durante el tiempo en que no se esté en el proceso electoral, los plazos se computarán considerando los días hábiles (artículo 7, párrafo 2).
- Por regla general los medios de impugnación se interpondrán dentro de los cuatro días siguientes de aquél en que se tuvo conocimiento del acto (artículo 8).

En lo que corresponde a los requisitos para presentar algún medio de impugnación, la Ley en su artículo 9 establece que en el escrito correspondiente se deberá:

- “a) Hacer constar el nombre del actor;
- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;
- c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- d) Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;
- e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnados y preceptos presuntamente violados;
- f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente, mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos y las que deban requerirse cuando el

promoviente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubiesen sido entregadas, y
g) Hacer constar el nombre y firma autógrafa del promovente.”

Es muy importante tener presente que de acuerdo al propio numeral 9, el promovente al exponer los “hechos” debe enlazarlos como origen de la causa “agravios” pues en caso de que únicamente se señalen hechos de los que no se pueda desprender agravio alguno, se podrá acordar el desechamiento de la promoción.

Ahora bien, por lo que atañe a la improcedencia de la acción, la misma puede surgir de conformidad con el artículo 10, con motivo de cualquiera de los siguientes supuestos:

- “a) Cuando no se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución a las leyes federales o locales;
- b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable, que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquéllos contra los cuales no se hubiesen interpuesto los medios de impugnación respectivos, dentro de los plazos señalados en la ley;
- c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la ley;
- d) Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por leyes federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado; y
- e) Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del presente ordenamiento.”

El artículo 52 a que se refiere el inciso e) del artículo 10, hace mención de los requisitos que debe contener la demanda para el caso del juicio de inconformidad, y los párrafos 2 y 3 aluden a que en el caso de la impugnación de las elecciones de senadores y diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, el promovente está obligado a presentar un solo escrito.

Las causales del sobreseimiento están reguladas en el artículo 11, y son las siguientes:

- a) Que el promovente se desista expresamente por escrito;
- b) Que la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia;
- c) Que habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, y
- d) Que el ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos político-electorales.”

Pueden ser “partes” del proceso, de acuerdo al artículo 12 de la Ley:

- El actor,
- La autoridad responsable o el partido político,
- El tercero perjudicado, y
- Los candidatos, quienes intervendrán como coadyuvantes en los medios de impugnación de naturaleza electoral, es decir, no participarán de aquellos procedimientos que tengan por objeto resolver conflictos laborales.

En lo que concierne a la legitimación de los promoventes, la misma se da de conformidad con el artículo 13 de la siguiente manera:

- Los partidos políticos acreditan su representación a través de:
- Quienes hayan sido registrados como representantes del mismo ante el órgano electoral, o
- Quienes en razón de su encargo tengan una representación orgánica;
- Los ciudadanos y candidatos *per se*,
- Las organizaciones o agrupaciones a través de sus representantes orgánicos o de sus representantes mandatarios.

Por lo que se refiere a los medios de prueba, estos pueden ser, al tenor del artículo 14, los siguientes:

- Documentales públicas;
- Documentales privadas;
- Técnicas;
- Presuncionales legales y humanas;
- Instrumental de actuaciones;
- Periciales (sólo será admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral);

- Confesional (sólo válida cuando sea tomada ante fedatario público);
- Testimonial (sólo válida cuando sea tomada ante fedatario público), y
- Reconocimiento o inspección judicial (siempre y cuando los plazos permitan su desahogo).

Es importante, destacar, que tal y como lo señala el artículo 16, serán admitidas las pruebas supervenientes hasta antes del cierre de la instrucción, siempre y cuando las partes no hayan podido aportarlas por desconocer la existencia de las mismas o porque existan circunstancias que les impidan su ofrecimiento.

Un principio procesal importante es el relativo a la suplencia de la queja prevista en el artículo 23 del ordenamiento en estudio. (salvo en los casos del recurso de reconsideración y el juicio de revisión constitucional).

De igual forma, el numeral 26 establece que las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen.

Veamos ahora la procedencia y a la autoridad competente, para conocer de los siete procedimientos contenidos en la Ley.

Recurso de revisión

- **PROCEDENCIA**

En contra de los actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (*cf.* artículo 35).

- **COMPETENCIA**

- a) Cuando se interponga entre dos procesos electorales o dentro de un proceso electoral exclusivamente o en la parte de preparación de la elección, conocerá la Junta Ejecutiva superior al órgano que haya dictado el acto o resolución.
- b) Cuando se interponga durante el proceso electoral en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, conocerá la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.
- c) Cuando se interponga en contra de actos, o resoluciones del Secretario Ejecutivo, conocerá la Junta General Ejecutiva (*cf.* artículos 35 y 36).

Recurso de apelación

- **PROCEDENCIA**

- a) Entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal en contra de:
 - I.** Las resoluciones emitidas con motivo de los recursos de revisión;
 - II.** Los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral que no admitan otra vía de impugnación;
- b) En la etapa de resultados y declaraciones de validez para impugnar los recursos de revisión promovidos ante la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto;
- c) En cualquier tiempo para recurrir la aplicación de sanciones por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y
- d) En contra del informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a las listas nominales de electores (*cf.* artículos 40, 41 y 42).

- **COMPETENCIA**

- a) Sala Superior del Tribunal Electoral cuando:
 - I.** Se presenten dentro del tiempo que transcurra entre dos procesos electorales:
 - II.** Se presente en contra de actos o resoluciones del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto y de la Junta Federal Ejecutiva, y
 - III.** Se presente en contra del informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.
- b) Salas Regionales a excepción de los supuestos anteriores, en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales que tengan su residencia dentro de la jurisdicción que corresponda (*cf.* artículo 44).

Juicio de inconformidad

- **PROCEDENCIA**

Durante el proceso electoral federal, y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, el juicio de inconformidad procederá para impugnar:

- “a)** En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.
- b)** En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:
 - I.** Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - II.** Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y
 - III.** Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.
- c)** En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:
 - I.** Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o
 - II.** Por error aritmético.
- d)** En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:
 - I.** Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - II.** Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y
 - III.** Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.
- e)** En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de Entidad Federativa respectivas:
 - I.** Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o
 - II.** *Por error aritmético” (cfr. artículos 49 y 50).*
- **COMPETENCIA**
- a)** Sala Superior del Tribunal Electoral cuando se impugne en la elección del Presidente de la República, los resultados contenidos en

las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por errores aritméticos.

- b)** Sala Regional del Tribunal Electoral de acuerdo a su competencia por territorio y por materia, para el resto de las causales que con excepción de la elección presidencial han sido expuestos en el apartado “PROCEDENCIA” (cfr. artículo 53).

Recurso de reconsideración

• PROCEDENCIA

- a) En contra de las sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales con motivo de los juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- b) En contra de las resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante las cuales se lleven a cabo las asignaciones de Diputados y Senadores electos por el principio de representación proporcional (cfr. artículo 61).

Sobre este recurso, el Tribunal Electoral ha establecido el siguiente criterio judicial:

“RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. El artículo 61, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prescribe que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar ‘las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad’, por lo que queda excluido de este medio de impugnación el estudio de las cuestiones que no toquen el fondo sustancial planteado en el recurso de inconformidad, cuando se impugne la decisión de éste, como en el caso en que se deseche o decrete el sobreseimiento; sin embargo, para efectos del precepto mencionado, debe tomarse en cuenta que sentencia es un todo indivisible y, por consiguiente, basta que en una parte de ella se examine el mérito de la controversia, para que se estime que se trata de un fallo de fondo; en consecuencia, si existe un sobreseimiento parcial, conjuntamente con un pronunciamiento de mérito, es suficiente para considerar, la existencia de una resolución de fondo, que puede ser impugnada a través del recurso de reconsideración, cuya materia abarcará las cuestiones tocadas en ese fallo.

Sala Superior. S3EL 024/97

Recurso de reconsideración. SUP-REC-036/97. Partido Cardenista. 19 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.”

COMPETENCIA: La Sala Superior del Tribunal Electoral (*cf.* artículo 64).

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

- **PROCEDENCIA**

- a) En contra de las violaciones a los derechos de votar y ser votado;
- b) En contra de las violaciones a los derechos de asociación y libertad para tomar parte de los asuntos políticos, y
- c) En contra de las violaciones al derecho de afiliación libre a los partidos políticos (*cf.* artículo 79).

Sobre este juicio resultan de importancia los siguientes criterios judiciales:

“JUIICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos. No constitu-

ye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación 'el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna'. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9, 12, párrafo 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.

Sala Superior. S3EL 008/97 Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97. Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro. 27 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata."

“DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES. Uno de los derechos que configuran el status de los ciudadanos mexicanos, es el de afiliación, entendido éste en un sentido amplio, es decir no sólo como la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino el derecho de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia. Ahora bien, uno de los métodos para establecer qué tipo de derechos son inherentes al status de afiliado, es el dogmático, el cual consiste en analizar el documento que da vida al partido político del que se es afiliado. En el caso, se considera que en los estatutos de un determinado partido político, debe contener un catálogo de los derechos de sus miembros, a los que se considera como derechos político-electorales de los afiliados, como puede ser el derecho de ocupar cargos de dirección en el mismo, el cual puede resultar afectado por una autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional.

Sala Superior. S3EL 021/99 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/99. Immer Sergio Jiménez Alfonso y Alberto Tapia Fernández. 12 de octubre de 1999. Unanimidad de 6 votos. Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: Eduardo Arana Miraval."

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos

político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, 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. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo 'cuando', contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como conjunción de tiempo y con el significado de 'en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que', pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro

como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

Sala Superior. S3EL 031/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99. Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Jesús Eduardo Hernández Fonseca.

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, 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. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la de-

manda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo 'cuando', contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de 'en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que', pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

Sala Superior. S3ELJ 02/2000. Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99. Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-152/99. Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, quienes se ostentan como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito Judicial de San Carlos Yautepec, Oaxaca. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-036/99. Héctor Hernández Cortinas y Juan Cardiel de Santiago. 17 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.02/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Mayoría de seis votos."

• COMPETENCIA

La Sala Superior conocerá de las acciones que se promuevan con motivo de procesos electorales en las entidades federativas cuando:

1. Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, el interesado no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

2. Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

3. Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

La Sala Superior conocerá también de los siguientes casos, en que el agraviado:

“1. Considere que se violó el derecho político-electoral de ser votado, cuando habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro. En tales supuestos, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

2. Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;

3. Estime que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo 80 de la ley, y

4. Si la ley electoral correspondiente no le confiriera un medio de impugnación jurisdiccional que fuera procedente dentro de los procesos electorales de las entidades federativas, y cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se repare la violación constitucional reclamada.”

La Sala Regional conocerá de los asuntos que versen sobre las hipótesis promovidas por el agraviado de acuerdo al territorio con motivo de procesos electorales federales cuando:

1. Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

2. Una vez que haya obtenido oportunamente el documento a que se refiere el párrafo anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

3. Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

La Sala Superior conocerá además de las impugnaciones presentadas durante procesos electorales extraordinarios (*cf.* artículos 80, 82 y 83).

Juicio de revisión constitucional electoral

• PROCEDENCIA

En contra de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, condicionados a:

- 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 el 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 forma 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 pudieran haber modificado, revocado o anulado.” (*cf.* artículo 86).

Sobre la procedencia de este juicio el Tribunal Electoral ha establecido los siguientes criterios judiciales:

“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA. Lo preceptuado por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones ‘Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos', debe entenderse en un sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supone entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de Constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3, de la Ley General citada, en la presente vía este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral.

Sala Superior. S3ELJ 02/97. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-032/97. Partido de la Revolución Democrática. 4 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/97. Partido de la Revolución Democrática. 4 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-034/97. Partido de la Revolución Democrática. 4 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.2/97. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos."

“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA EL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTO-

RAL. Debe tenerse por satisfecho este requisito, aun cuando el partido que promueve el juicio de revisión constitucional electoral haya obtenido el triunfo en la elección cuestionada, si de autos se advierte que el partido político que obtuvo el segundo sitio impugnó los resultados consignados en el acta de cómputo respectiva, pues ante la eventualidad de que la inconformidad planteada fuera acogida, modificándose el resultado de la elección, el partido triunfador ocuparía el segundo sitio, posibilidad que resulta suficiente para tener por actualizado el requisito de procedencia que se analiza, en tanto que es justificable que el instituto político que fue ganador, pretenda, a través de este medio de impugnación, preservar su triunfo mediante el cuestionamiento de las casillas en las que el partido político que obtuvo el segundo lugar en la elección controvertida, alcanzó la votación mayoritaria, pues con ese actuar, el partido impugnante seguiría manteniendo su posición de vencedor en dicha elección.

Sala Superior. S3EL 030/99

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-197/98. Partido Revolucionario Institucional. 23 de diciembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Eloy Fuentes Cerda. Secretario: Anastasio Cortés Galindo."

Autoridades competentes

La Sala Superior del Tribunal Electoral (*cf.* artículo 87).

Resulta importante tener presente que el artículo 99 constitucional señala que:

“Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución 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.”

Sobre el particular, está pendiente de resolverse una contradicción de tesis, toda vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral en su tesis J.05/99, sostuvo que dicho Órgano es competente para determinar la no aplicación de leyes cuando se opongan a disposiciones constitucionales, en tanto que en la jurisprudencia 74/1999, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que no es dable un

control difuso de la constitucionalidad de las normas generales; por nuestra parte, consideramos que con base en el principio *in claris non interpretacio*, el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, expresamente señala que: “La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo” (se refiere a la acción de inconstitucionalidad).

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias
laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral

- **PROCEDENCIA**

En contra de conflictos laborales, siempre y cuando se hayan agotado las instancias previas que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Autoridades competentes

La Sala Superior del Tribunal Electoral (*cf.* artículo 94).

De lo expuesto, bien puede afirmarse que desde la incorporación en diciembre de 1994, de la acción de inconstitucionalidad, así como el perfeccionamiento de la controversia constitucional en el sistema jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación bien puede considerarse como una Suprema Corte de Justicia Constitucional.

Por otra parte, a partir de las reformas de agosto de 1996 a diversos artículos constitucionales (entre otros a los numerales 99 y 105), se dio el sustento fundamental para el establecimiento de un sistema puramente jurisdiccional de justicia electoral, la cual se puede dividir en una justicia electoral constitucional y en una justicia electoral de legalidad.

La justicia electoral constitucional está integrada por la acción de inconstitucionalidad; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y el juicio de revisión constitucional electoral.

La justicia electoral de legalidad se identifica en el recurso de revisión; apelación; reconsideración; juicio de inconformidad, y el

híbrido (por ser de fondo eminentemente laboral) juicio para dirimir los conflictos laborales de los empleados de las instituciones electorales (cfr. Morles-Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, ed. 1995).

PROPUESTAS

Por el contenido de la normas, el desempeño de los órganos y la conducta de las partes, no podemos menos que reconocer que México cuenta con una justicia electoral reconocida tanto nacional como internacionalmente, luego entonces qué hacer para su fortalecimiento. En este sentido mi propuesta está dirigida al régimen funcional de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, pues si bien se les reconoce un *status* análogo al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuanto hace a los requisitos de ingreso, que dicho sea de paso habría de incluir el relativo a “no estar o haber estado afiliado a un partido político”, dada la especialidad que demanda la materia electoral, estimo que los Magistrados de la Sala Superior deben durar en su encargo, al igual que los Ministros de la Corte, quince años y no diez como lo establece el artículo 99 constitucional, amén de incorporar en este numeral el derecho a un haber por retiro, tal y como lo prevé el diverso 94 constitucional para los Ministros de la Corte, lo que representa un digno reconocimiento y una garantía adicional a la majestad del cargo.

La siguiente propuesta es una exhortación a meditar qué tan conveniente resulta que en el artículo 97 constitucional, tercer párrafo, se mantenga la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación al voto público...en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo un proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”, haciéndose llegar los resultados de la investigación a los órganos competentes. Esta facultad investigatoria, como sabemos, nació con la Constitución misma, y la causal que nos ocupa apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, en el marco de la denominada “reforma política”; sin embargo, si nos

atenemos a la transformación que ha sufrido el sistema electoral mexicano, dicha causal bien demanda el examen de su existencia, máxime cuando por mandato del artículo 41 constitucional, se cuenta con un órgano autónomo encargado de lo que yo llamaría la “administración electoral”, y mediante el diverso 99, fracciones I y II, se le confiere al Tribunal Electoral la calidad de máxima autoridad en la materia, encargada de conocer de las impugnaciones derivadas de la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Instituciones inexistentes en 1977, fecha en que, como se dijo, fue incorporada la causal de referencia.

La historia nacional nos revela que la justicia electoral, la pluralidad política y la normalidad democrática son el tripié que sostiene a un real Estado de Derecho.

JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

*Ricardo Rodolfo MURGA CONTRERAS**

SUMARIO: Introducción; I. Politización de la justicia o de la función judicial; II. La materia político-electoral y el Poder Judicial; III. Judicialización de la política; Reflexiones finales; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la impartición de justicia y de la función de los órganos judiciales, los estudiosos del derecho y las personas en general, hemos observado y hasta sentido un gran predominio de las decisiones del Poder Judicial, pero no únicamente en los ámbitos del derecho privado y del social, que indiscutiblemente repercuten en la vida de los particulares, así como también en las áreas económicas de un Estado; sino sobre todo en las resoluciones que trascienden y afectan la vida de los sectores y de las entidades públicas del mismo; esto es, somos testigos de una gran avanzada de la judicialización en la mayoría de las actividades humanas, de entre las cuales no está excluida la política, tema central en este trabajo que queda inmerso en el ámbito de la justicia constitucional y justicia electoral, pues la efectividad de éstas requiere una certera actuación del Poder Judicial, que contribuya a la real consolidación del Estado de Derecho.

Un Estado de Derecho que debe preservar el principio del “interés público” acorde con los elementos que integran el orden social

* Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.

y que son: el económico, el cultural, el moral, el político y teniendo en cuenta que el concepto incide primordialmente en el ámbito de lo jurídico, donde se aplican las normas que clarifican el campo de funcionamiento de la justicia, respetando los valores sociales y encauzando al grupo social a su fin común, que le es propio, de derecho propio y no por concesión legal alguna.

El verdadero Estado de Derecho es aquél en el que la autoridad, por medio de la aplicación del derecho establece la justicia y tiende a la preservación del orden social, exigiendo para su estabilidad que se adecue la conducta humana a dichos principios solidarios y mediante ello, buscar el bien común del grupo social. Estos principios suelen estar plasmados en las constituciones que como norma fundamental regulan la vida jurídica y política de los países.

Es por ello que la labor del Poder Judicial como parte del Poder Público es primaria en el desarrollo y evolución del Estado, por lo que debe cimentar su actuar en la normatividad propia del Estado y en principios que no estén sujetos a la moda o satisfagan intereses meramente populistas, sino que sean trascendentes, que impliquen verdad y justicia reconociendo que el hombre es necesario fundamento, causa y fin de las instituciones sociales acorde a criterios generales que responden tanto a las exigencias naturales y morales, como a las distintas condiciones de convivencia humana y al carácter específico de la época actual y que por ello puedan ser aceptados por todos y no impuestos a todos, ocasionando la inseguridad jurídica irremediable e inadmisibles, como no pocas veces hemos visto que ocurre, tratándose de legitimar lo ilegítimo como suele suceder en nuestro país, en el ámbito político, y en vez de establecerse un Estado que impele a que prevalezca el derecho, se impone un Estado que manipula el derecho.

Siendo así y debido al desarrollo que a lo largo de la historia ha tenido la justicia constitucional, los órganos del Poder Judicial, actúan conforme con la Constitución (entendida como documento jurídico-político) o la ley, y así dentro del ejercicio de sus facultades de interpretación e integración de norma, crean y aplican un derecho que suple las lagunas legales o las omisiones legislativas; y esta labor debe tener siempre presente que la sociedad es la materia prima del orden jurídico-político, el cual está inmerso en el ámbito social, al cual regula, y del que a su vez se nutre, por lo mismo es

imprescindible que en este quehacer se tenga siempre presente el reconocimiento y protección de los derechos humanos que como personas tenemos para que la sociedad y el Estado se consoliden.

Ahora bien, el predominio judicial del que damos cuenta al principio, precisamente lo encontramos al ejecutarse las resoluciones jurisdiccionales emitidas por los órganos facultados para ello, mismas que van incidiendo y modificando no tan sólo la conducta de los particulares a quienes vincula una sentencia o laudo determinado, sino inclusive llegan a alcanzar y trascender en el modo de vida de las instituciones públicas, a tal grado que se puede hablar ya de una cultura socioeconómica y política guiada por las resoluciones de los tribunales de un país, sin que ello llegue a significar una invasión de esferas, sobre todo respecto del Poder Legislativo, pues la labor del judicial simplemente será la de aplicar e interpretar el derecho, es decir, desentraña el sentido de la ley y a la vez integra normas, ello a través de la forja jurisprudencial. Lo que denota un síntoma de cambio de las concepciones ancestrales y caducas que estimaban que “...los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma...”¹

Esta última reflexión nos llevan necesariamente a puntualizar algunos aspectos de la teoría clásica de la División de Poderes impuesta por Montesquieu, para lo cual transcribiremos las consideraciones del autor de ésta:²

“LIBRO UNDÉCIMO, CAPÍTULO VI.- DE LA CONSTITUCIÓN DE INGLATERRA.- En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado...

¹ Carlos Luis de Secondat, barón de La Breède y Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 3ª ed. Porrúa, México, 1977, p. 108.

² *Ídem*, p. 104.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podía disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el del juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

En casi todos los reinos de Europa, el gobierno es moderado; porque el rey ejerce los dos primeros poderes dejándoles a sus súbditos el ejercicio del tercero. En Turquía reúne el sultán los tres poderes, de lo cual resulta un despotismo espantoso.

En las repúblicas de Italia en que los tres poderes están reunidos, hay menos libertad que en nuestras monarquías. Y los gobiernos mismos necesitan para mantenerse de medios tan violentos como los usuales del gobierno turco; díganlo, si no, los inquisidores de Estado y el buzón en que a cualquiera hora puede un delator depositar su acusación escrita.

Considérese cuál puede ser la situación de un ciudadano en semejantes repúblicas. El cuerpo de la magistratura, como ejecutor de las leyes, tiene todo el poder que se haya dado a sí mismo como legislador. Puede imponer su voluntad al Estado, y siendo juez, anular también la de cada ciudadano.

Todos los poderes se reducen a uno solo; y aunque no se vea la pompa externa que descubre a un príncipe despótico, existe el despotismo y se deja sentir a cada instante.

Así los reyes que han querido hacerse absolutos o despóticos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas; y hay monarcas en Europa que han recogido todos los altos cargos.”

Evidentemente que la cita antes transcrita nos recuerda la necesidad de delimitar a los poderes de un Estado, indicando las facultades y autoridad de que estarán investidos (como es el caso de las facultades jurisprudenciales de las que hablamos). Pero independientemente de lo anterior, la idea relativa a la división de poderes, nos ayudará al desahogo de este trabajo en el que pretendemos

abordar, como ya anunciamos, el tema de la judicialización de la política acotada a nuestro país y al ámbito federal.

Así partiremos del desarrollo del Poder Judicial sobre todo en el siglo XX, donde se observa y se denuncia —como lo hacen los autores que citaremos—, una invasión o utilización de un poder sobre otro, esto es, la utilización del Poder Judicial para los fines del Ejecutivo quien a su vez también subordinaba para sí, al Legislativo, dado el peculiar régimen presidencialista mexicano, lo que se plantea en el capítulo primero y a lo que podríamos llamar politización de la justicia, pues la misma se utiliza como mero instrumento para que el grupo en el poder consiga sus fines y no los fines sociales.

Posteriormente se irá analizando la transición hacia la búsqueda de la independencia de este poder en el ejercicio de sus atribuciones, para poder hablar de real equilibrio de atribuciones entre los poderes públicos, gracias a la evolución y desarrollo de las facultades del Poder Judicial y que contribuyen a que los actores políticos prefieran dirimir sus desacuerdos en los tribunales judiciales, sobre todo por lo que respecta al ámbito electoral cuya jurisdicción corresponde a un Tribunal que ha ido evolucionando hasta convertirse en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que analizaremos en el capítulo segundo.

Finalmente observaremos en el capítulo tercero, cómo, gracias a las reformas constitucionales de los años 1994 y 1996, se va logrando un real fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales a través de la autonomía e independencia funcional.

Con todo lo anterior se pretende ir demostrando que al irse consolidando la justicia constitucional (al reconocerse la Constitución no sólo como un instrumento político, sino también jurídico que requiere de protección y defensa a través de diferentes medios de control constitucional) y dentro de ella la justicia electoral; mediante una evolución y amplitud en las facultades y atribuciones que se le van confiriendo al Poder Judicial (como lo es la incorporación del Tribunal Electoral a su ámbito), se puede hablar de una judicialización de la política (entendiendo la política para los fines de este trabajo, como la acción para ejercer el poder y regular los asuntos públicos), en donde, respetando las competencias propias de cada uno de los integrantes del Poder Público: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se busca la resolución de los conflictos político electorales mediante un

tercero ajeno e imparcial a los involucrados en el conflicto que, con reglas claras y precisas, aplique, interprete e integre el Derecho para así conformar un orden jurídico efectivo que conlleve a la solidez del orden social en el que está inmerso, mediante el equilibrio de las atribuciones propias de los componentes del poder público garante de la soberanía del pueblo, a través de un sistema de frenos y contrapesos.

I. POLITIZACIÓN DE LA JUSTICIA O DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

En el presente capítulo se pretende hacer una narración histórica del proceso de integración, desarrollo y conducción del Poder Judicial Mexicano, encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalándose los sucesos por los que ha atravesado, deteniéndose concretamente en la época posrevolucionaria y la era de los caudillos mexicanos; ello con el fin de señalar las razones políticas que influyeron para la realización de reformas constitucionales, promovidas por el titular del Ejecutivo, mediante las cuales se logró en determinado momento poner al Poder Judicial al servicio de los proyectos presidenciales y a la subordinación del Ejecutivo. Esto tiene mucho que ver con la consideración de la Constitución como mero documento político, por lo que sus normas expresaban originalmente los intereses del partido en el poder³ liderados por el Ejecutivo como *César del Sistema*, aunque matizadas estas consideraciones con la combinación de normas de carácter social y de protección de los derechos humanos, entre otras.

Ahora bien, será tarea infructuosa y difícil querer conocer la historia de nuestro más alto Tribunal, si no es a la luz de la historia de México y desde luego, atendiendo a las múltiples reformas constitucionales y legales que se concretizaron en casi un siglo y las motivaciones políticas que dieron origen a éstas, y que a final de cuentas impactaron en la estructura, competencia, integración y funcionamiento del Supremo Tribunal.

³ Sobre todo a partir de la primera reforma al texto constitucional de 1917, que se dio en 1928 bajo el liderazgo de Obregón.

Sabemos que el jurista y presidente mexicano Benito Juárez reinstaló en sus funciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y mediante un decreto del 8 de diciembre de 1870, creó el *Periódico Judicial de la Federación*,⁴ para que en él se publicaran las sentencias de ese máximo órgano juzgador. En esta etapa histórica, se da el proceso de integración jurisprudencial que fue de vital importancia para la conformación de la cultura y del sistema judicial mexicano, ya que las sentencias, como cosa juzgada, se conocieron y acataron como verdad legal en la Nación; así, con este sistema y con un ejercicio democrático posterior que se va logrando poco a poco y a través de muchas vicisitudes, el pueblo iría entendiendo y educándose para saber que la búsqueda de un auténtico Estado de Derecho, se consolidaba mediante la exigencia de sus derechos y el respeto de los ajenos.

Sin embargo, el sistema mediante el cual se integra la jurisprudencia no apareció al principio tal y como lo conocemos actualmente; sino que tuvo que recoger costumbres jurídicas y evolucionar al ritmo de la Nación misma, como todas las demás instituciones republicanas. Lo que conllevó a que junto con la primordial función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es la de impartir justicia, también se desarrollara su función en la elaboración, integración, reiteración y unificación de los criterios jurisprudenciales, circunstancia que también tomaremos en cuenta para observar la historia del Poder Judicial Mexicano, puesto que nos dará una idea de los cambios de criterio que ha venido adoptando la Corte, siguiendo algunas veces consignas del Ejecutivo y ya actualmente con motivo del grado de independencia y autonomía que ha logrado obtener con reconocimiento constitucional y legal, actuando de manera más independiente para así evitar que el Poder Judicial continúe politizado (subsumido al Ejecutivo).

Con el sistema de integración de jurisprudencia, la historia más significativa de la vida de la Suprema Corte, junto con sus criterios, se va registrando en los libros y apéndices del compendio jurisprudencial, el cual es denominado “Épocas de la Suprema Corte”, así, encontramos que bajo la vigencia de la Constitución Política de los Estados

⁴ Antecesor del *Semanario Judicial de la Federación*.

Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, se inició la Quinta Época de Jurisprudencia de la Suprema Corte⁵ y es precisamente, a partir de esta Quinta Época, en la que daremos inicio a nuestra exposición histórica haciendo referencia al artículo escrito por la doctora Martha Chávez Padrón, en la revista publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México denominado “El Proceso de Integración Jurisprudencial en el Sistema Jurídico Mexicano”,⁶ y sobre todo apoyándonos en el artículo del doctor José Ramón Cossío Díaz, denominado “La Suprema Corte y la Teoría Constitucional”, publicado junto con otros artículos o ensayos más en la revista *CIDE*.⁷

Como es sabido, resulta ser que el encargado del Poder Ejecutivo de la nación y primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza remitió al Congreso Constituyente de Querétaro las propuestas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 5 de febrero de 1857 (y no precisamente un proyecto de nueva Constitución), y entre estas propuestas encontramos las referentes a los artículos 94 al 107 de la mencionada Constitución; siendo esas reformas propuestas y las que definitivamente quedaron después de arduos debates de los constituyentes y mediante las cuales se diseñó la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un esquema muy diferente al que se mantenía en la Constitución de 1857.

Cabe comentar que el primero de diciembre de 1916 Carranza comparece ante el Congreso Constituyente y da lectura a su informe sobre el proyecto de reformas, mismo en el que afirmaba “contener todas las necesarias para lograr que la nación caminara por la senda de la libertad y del derecho”, ya que la Constitución de 1857 acabó por contener muchas fórmulas abstractas y especulativas que la hacía inoperable y por lo mismo se vulneraban constantemente los derechos humanos,⁸ así por ejemplo, las “leyes relativas al juicio de amparo,

⁵ Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación de Juárez a Carranza*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª ed. México, 1999, pp. 122, 123.

⁶ Chávez Padrón, Martha, “El Proceso de integración jurisprudencial en el sistema jurídico mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, num. 19-192, septiembre – diciembre de 1993 pp. 65 a 76.

⁷ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la Teoría Constitucional”, *Revista CIDE “Política y Gobierno”*, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre, México, 2001, pp. 67 a 112.

⁸ Diario de Debates, tomo I, núm. 12, p. 260, citado por Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.* p. 67.

medio para protegerlo, sólo embrollaban la marcha de la justicia; ... el amparo terminó por ser mera arma política y medio apropiado para terminar con la soberanía de los Estados. La institución más importante de protección social terminó por ser totalmente ineficaz”⁹ por lo que se pronunció sobre las reformas necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial, por considerar que el pueblo mexicano anhelaba contar con tribunales “que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy”.¹⁰

Ahora bien, tal como lo señala el doctor Cossío Díaz, entendemos que “Carranza mediante su proyecto de reformas pretendía un Estado liberal, constreñido a garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e Iglesia”,¹¹ mismo proyecto que fue defendido, modificado y combatido en los debates de los diputados en el Constituyente de 1917; girando las ideas básicas en torno a que el Poder Judicial velara por la defensa de las garantías fundamentales frente a actos del Estado; la necesaria imparcialidad de jueces, magistrados y ministros; la autonomía del Poder Judicial,¹² y la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales.

Esto es, de alguna manera, la original Constitución de 1917 era un documento que atendía a las recomendaciones de la teoría de

⁹ *Ibidem*, p. 268.

¹⁰ *Diario de los Debates*, tomo I, núm. 12, p. 1269. Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 69.

¹¹ Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 69.

¹² Esto de alguna manera se reflejaba, por ejemplo, en la forma en que originalmente se nombraba a los ministros de la Suprema Corte, ya que eran propuestos por las legislaturas de los Estados, y electos por el Congreso. Lo que en cierta forma frenaba el total dominio del ejecutivo federal sobre el judicial y respetaba más certeramente el federalismo. Así, la original Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 estableció en su artículo 96:

“Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los Candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva...”

Artículo que es modificado con las reformas de 1928 a la Constitución, como más adelante se verá.

la división de poderes, y proponía un sistema de frenos y contrapesos para lograr el equilibrio de los tres poderes públicos. Y desde luego, aun cuando el Poder Judicial había quedado más restringido en relación con los otros dos, lo cierto es que se le dejó como garante de la protección de los derechos humanos.

Pero el texto original fue reformado el 20 de agosto de 1928 en varios de los artículos referentes al Poder Judicial y en concreto a la Suprema Corte, puesto que:

“de 11 aumenta a 15 la cantidad de ministros y se les otorga la inamovilidad; se establece que los nombramientos de ministros serían hechos por el presidente y aprobados por el senado; que el presidente de la República podía pedir directamente ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los ministros de la Suprema Corte, etcétera. Cabe advertirse que esta propuesta de reforma fue previamente presentada por Obregón el 19 de abril de 1928, en su calidad de candidato a la presidencia de la República y finalmente fue aprobada.”

Ahora bien, es necesario señalar, junto al doctor Cossío Díaz, que en cuanto al nombramiento de los mismos, la “maniobra de Obregón resultaba a todas luces clara, por un lado deshacerse de los ministros en activo y, por el otro lado, generar un mecanismo que le permitiera participar en la designación” pues con ello lograba una total injerencia del Ejecutivo sobre el Judicial contribuyéndose al rompimiento del sistema de frenos y contrapesos que al menos en el papel (Constitución de 1917) se había plasmado, para pasar a un sistema de dependencia de los intereses del Ejecutivo en turno.

En tales circunstancias y dado el proyecto dictatorial que estaba promoviendo el general Obregón (que al final lo llevó a la muerte por sus pretensiones tiránicas, reeleccionistas y vulneradoras de los derechos humanos de los mexicanos) al tener a sus pies a los otros dos poderes y a todas las instituciones democráticas mexicanas, de ahí que era necesario utilizar a la Corte como instrumento político-ejecutor en contra de los enemigos de sus proyectos, esto es, teniendo a sus órdenes a los jueces, dependientes en razón de su facultad de nombrarlos y removerlos, evidentemente que estos eran parciales en sus resoluciones, notándose así el control del Poder Judicial como arma de control político en contra de los enemigos del régimen, esto es, de los enemigos del proyecto Obregón.

Pero pareciera que no fue suficiente lo anterior como medio para utilizar al Poder Judicial como instrumento político del régimen, y así resulta que en diciembre de 1934 se realiza una reforma constitucional a los artículos 94 y 95, y se aumenta un transitorio; esta reforma promovida y presentada como iniciativa por el general Lázaro Cárdenas, se basaba supuestamente en los reclamos populares de impartición de justicia y principalmente en su proyecto político revolucionario y socialista, que públicamente se expresaba como un proyecto meramente populista y protector de los derechos de los campesinos y los obreros.

Por lo que Cárdenas estimó conveniente que existiese una sala en la Corte para resolver las controversias laborales, razón por la que amplía el número de ministros a 21; además consideraba que la materia obrera tenía diferencias con las otras ramas del derecho (civil, administrativa), de manera que se requería de un trato particular para esta clase de asuntos; y desde luego, estos fines sólo podían alcanzarse a condición de que los ministros de la nueva Sala tuviesen una firme convicción revolucionaria que los pusiera en aptitud de interpretar con parejo criterio la legislación del trabajo.

Además se preveía que ahora los ministros duraran en su cargo 6 años, debido a que se estimaba que la designación vitalicia (herencia de Obregón), significaba una renuncia del pueblo a su ejercicio soberano de remover periódicamente a los funcionarios. Y consideraba que a fin de que se verificara una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sintieran la revolución, se justificaba la remoción de los integrantes de la Corte, puesto que a estos se les venía viendo como personas que seguían o mantenían intereses tradicionales, productos de la pequeña burguesía y, por ende, ajenos al sentir popular e incapaces de darle sustancia jurídica a la nueva política de masas y al nuevo entendimiento de los postulados revolucionarios.

Así las cosas, evidentemente que se tenía una politización de la impartición de la justicia o de la función judicial, puesto que se usaba en beneficio del poder político en turno, endosándole a la Corte la tarea de adecuar los lineamientos legales mediante sus resoluciones a los nuevos contenidos sociales y políticos en los que estaba incursionando el régimen, por lo que se entenderá que con una interpretación revolucionaria de las leyes, en materia del dere-

cho del trabajo, sólo se declaró la ilegalidad de un pequeño número de huelgas; se afianzaron criterios que posibilitaban la sindicalización forzada a través del reconocimiento de legalidad y constitucionalidad de prácticas convertidas en cláusulas de los contratos colectivos de trabajo y que otorgaban el monopolio de la administración del derecho al trabajo a los sindicatos (cláusulas de admisión y de exclusión); y obviamente que se avaló jurídicamente la posición del régimen cardenista frente a las compañías petroleras y a la expropiación de esta industria, esto es, se ratificó la legalidad y existencia de los movimientos de huelga en el ámbito industrial petrolero y en cuanto a la expropiación, los amparos no se concedieron a los empresarios, dueños de la industria de extracción de hidrocarburos.

Por lo tanto y en un ánimo de acreditar nuestra aseveración respecto de la politización de la justicia o de la función judicial, consideramos que las referencias históricas anteriores dejan corroborados nuestros extremos ya que estamos hablando de una Corte que no se concebía como un factor de garantía para la impartición de justicia y atención de los reclamos sociales frente a los otros poderes públicos, sino que deforma su función poniéndose al servicio del régimen en turno y siendo instrumento político en contra de los enemigos del sistema de gobierno; y es precisamente así, entre otros factores, que fue posible el arribo de los proyectos cardenistas dentro de un marco jurídico que justificaba sus acciones y decisiones.

Otra etapa histórica en la que también encontramos patentizada la politización de la justicia o de la función judicial, es precisamente con las reformas constitucionales de septiembre de 1944 respecto de los artículos 94 y 111, esto con motivo de la iniciativa presentada por el general Manuel Ávila Camacho, mismo que se otorgó facultades metaconstitucionales en la designación y destitución de los ministros de la Corte avalado por la intervención de los senadores y de los diputados en cada uno de los casos respectivamente. Así encontramos que con la nueva reforma del artículo 94 constitucional se vuelve a establecer el carácter de vitalicio al cargo de ministro; se prevé que el presidente de la República podría solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los ministros y a conformar de manera íntegra a la Corte mediante la designación de los 21 nuevos ministros por el presidente y el senado.

Encontramos que las razones que llevan al presidente Ávila Camacho a realizar estas propuestas de modificación constitucional, estriban en el hecho de intentar una política conciliatoria respecto de los llamados excesos socialistas del cardenismo, y esto se creía lograr renovando la Corte para quitar a los ministros identificados con el régimen e ideario anterior y nombrando nuevos ministros que aplicaran las ideas del nuevo presidente en turno; ahora bien, aunque en cierta medida las reformas ávila-camachistas dieron como resultado un “período de estabilidad” en el Poder Judicial, puesto que a partir de ese momento, como en efecto ha venido sucediendo, ya no se pretendería con reformas constitucionales buscar las modificaciones que conformaran el modelo de Corte al gusto de los intereses y fines del Ejecutivo en turno, en adelante el medio de control más bien se centraría en la utilización de los mecanismos de selección y nombramiento periódico de los ministros por parte del presidente y con apoyo del Legislativo que también estaba a sus órdenes para controlar al Judicial.

El “período de estabilidad” que mencionamos abarcó de 1944 a 1994, esto debido a que las reformas constitucionales y legales referentes al Poder Judicial Federal y en específico a la Suprema Corte, únicamente fueron a efecto de determinar la competencia y la estructura de la misma y de los tribunales colegiados y juzgados de distrito basándose mucho en la idea de “combatir el rezago”, para así lograr un poder judicial “más efectivo”; a excepción de la modificación del 30 de diciembre de 1950 mediante la cual se reforma el artículo 107 constitucional para adicionársele la fracción XIII mediante la cual se eleva a rango constitucional el proceso de integración jurisprudencial, indicándose en la exposición de motivos de esa reforma que “por ser fuente de derecho la jurisprudencia...debe ser dinámica y recoger el sentido evolutivo y progresista de la vida social”; además de que a partir de julio de 1957 se da inicio a la Sexta Época en las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación*.

Por lo tanto y al haber pasado nuestro más alto Tribunal por las contingencias y por los caprichos de los caudillos revolucionarios, tal y como ya lo hemos narrado y, por ende, haberse tenido a un poder judicial involucrado en las pretensiones políticas del presidente o régimen en turno, evidentemente que tenemos elementos históricos e ideológicos para aseverar la existencia de una políti-

zación de la función judicial o de la politización de la impartición de la justicia;¹³ con un aparato de justicia al servicio del régimen en turno o de las políticas del partido hegemónico en el poder, como sucedió desde la segunda década del siglo pasado.

Ahora bien, es importante mencionar que no debemos confundir la “politización de la función judicial o politización de la impartición de la justicia” con el fenómeno que al momento se actualiza y que conocemos o se ha dado por llamar la “judicialización de la política”; ya que la politización, en nuestro país, empieza con un involucramiento tendencioso del titular del Ejecutivo o del régimen de poder en turno con el aparato de justicia federal, en la realización de programas de gobierno determinados, justificados en un marco jurídico legislado a propósito y con una Suprema Corte de Justicia de la Nación dependiente del ejecutivo y controlada por el poder legislativo (que a su vez también estaba controlada por el Ejecutivo al no haber pluralismo político efectivo), desde la estructura hasta la designación y destitución de los ministros.

Y no es sino hasta las trascendentes reformas constitucionales de 1994 y 1996 con las que nos empezamos a encontrar con el fenómeno de la “judicialización de la política”, mismo que trataremos principalmente en el capítulo tercero de este trabajo, pero que empezaremos a tocar desde el siguiente apartado, aunque centrándonos propiamente en reformas constitucionales que inciden en la materia jurídico electoral.

¹³ Politización que también se refleja en el campo del poder legislativo, aunque no es materia de nuestro tema, pero simplemente para hacer una breve referencia mencionaremos las aproximadamente 500 modificaciones que desde 1917, ha venido sufriendo nuestra Constitución, debido al peculiar sistema de gobierno que había predominado en México (presidencialismo a ultranza, en donde el jefe del ejecutivo lo era también del partido hegemónico) y donde ésta institución política, el Partido Revolucionario Institucional —PRI— controlaba la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión y la totalidad de poderes estatales y locales de manera muy clara, lo que hacía que la Constitución pudiera reformarse con la misma facilidad que una ley, pues no había oposición efectiva para hacer frente a los designios del Ejecutivo.

II. LA MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y EL PODER JUDICIAL

Indudablemente que después de las amargas experiencias vividas por el Poder Judicial Mexicano y concretamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que contrario a su voluntad y a su naturaleza se le convirtió en un instrumento del régimen en el poder, que con sus resoluciones satisfacía los intereses del sistema político y lo reposicionaba frente a sus enemigos; obvio es que posterior a esas desventuras, se ahondará más la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás tribunales federales no conocieran de la materia política (más precisamente la político electoral),¹⁴ de tal suerte que aun cuando la Suprema Corte tuvo participación en asuntos de importancia nacional y ya existía su atribución para conocer de las controversias constitucionales desde el texto original de la Constitución de 1917; lo cierto es que siempre se mantuvo al margen de la materia, e inclusive se abstuvo de conocer del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades electorales. A fin de cuentas la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados así como los Juzgados de Distrito siempre se pronunciaron en contra de conocer de cualquier asunto relativo a la materia político electoral.

¹⁴ Aunque esto tuvo realmente su precedente en los sucesos acontecidos en el siglo XIX y que dieron nacimiento a la tesis sobre la incompetencia de origen, de la cual derivaron dos diferentes corrientes de pensamiento: a) una que se dirigía a favor de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera sobre conflictos relacionados con la legitimidad de las autoridades, por no haber sido elegidas conforme a derecho; y b) Otra que se oponía abiertamente a que el Máximo Tribunal conociese de dichos asuntos. Es el caso denominado también Vallarta-Iglesias. La tesis sobre la incompetencia de origen, desarrollada por el jurista José María Iglesias (1874) culminó en 1882, hasta que el criterio sostenido por Ignacio Luis Vallarta, logró imponerse, a fin de que la Suprema Corte quedara al margen respecto del conocimiento de los asuntos relacionados con la ilegitimidad de autoridades vinculadas con irregularidades *electorales* (Mercader Díaz de León, Antonio. *El Juicio Electoral Ciudadano y otros medios de Control Constitucional*, Delma, México, 2001, p. 83). Apartándose de esta manera del conocimiento de asuntos relacionados con la materia político-electoral, y cuya consecuencia se puede observar actualmente en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que menciona la improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Pero debido a que el Sistema Jurídico Mexicano se caracteriza precisamente por su dinamismo y normalmente el legislador le orilla a arraigarse y atender prontamente a las necesidades sociales apremiantes, resulta que cerca de la década de los ochenta, precisamente en 1977, el Congreso Permanente realiza la reforma política a la Constitución de 1917 y la suerte de la Corte cambia aun en contra de sus convicciones.

Concretamente y en relación a la justicia en materia electoral se modifican los artículos 60 y 97 de la Constitución, ello dentro de una reforma constitucional sistemática en materia electoral dado que esas eran las necesidades apremiantes de la sociedad y del sistema político de ese entonces. Con la reforma, en el artículo 60 se dan facultades a la Suprema Corte en materia electoral:

“Art. 60... Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.”

Esto es, con la mencionada reforma se involucra a la Corte en la materia político electoral dado que era la única institución que los actores políticos mexicanos estimaban con autoridad moral para clavar una cuña inicial al sistema político imperante en nuestra nación. Sin embargo, esta reforma no crea un sistema contencioso-jurisdiccional, puesto que las resoluciones de la Suprema en esa materia resultaban meras opiniones que podían ser revisadas por la Cámara de Diputados. Aunque, cabe precisar que se lleva a nuestro más alto Tribunal a conocer de los procesos electorales y de las contiendas políticas de manera directa al reformarse también el artículo 97:

“Art. 97... La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación 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...”

Es de advertirse que dado que la Suprema Corte siempre se había exentado de ejercer esas facultades investigatorias,¹⁵ los partidos políticos se vieron en la necesidad de concurrir a los tribunales o cortes regionales¹⁶ o de carácter internacional a denunciar los presuntos actos de violación del voto público o las ilegalidades que en los procesos de elección se presentaban.

Pero como hemos dicho, el Sistema Jurídico Mexicano es dinámico sobre todo en el ámbito electoral y así, atento a los apremios sociales y a partir de las reformas de 1977 se da el primer paso, para que se involucre en la materia político electoral, facultad que en adelante irá progresando, por lo que en febrero de 1987 con la nueva reforma al artículo 60 constitucional se da nacimiento a un Tribunal de lo Contencioso Electoral estableciéndose en el referido precepto y en su parte conducente:

“Art. 60... (La Ley...) Establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las realizaciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.”

Si bien esta reforma no involucró concretamente al Poder Judicial en la materia político electoral que pretendía regular, lo cierto es que en el ámbito de la justicia constitucional y propiamente del control de la constitucionalidad sí podía haber repercutido, puesto que al existir una autoridad administrativa–contenciosa que estudiaba y resolvía los conflictos de índole electoral, sus resoluciones podrían haber sido impugnadas vía el Juicio de Amparo; sin embargo se resguardó nuevamente al Poder Judicial (Suprema Corte, Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito), para que se declarasen incompetentes de conocer de esta materia y, por ello, tenemos la reforma a la Ley

¹⁵ Y hasta la fecha no ha ejercido la facultad que tiene atribuida en el tercer párrafo del artículo 97, pero esto actualmente se justifica dado que ya existe un sistema de medios de impugnación en materia electoral, con los cuales se puede impugnar entre otras cosas los procesos de elección.

¹⁶ Como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

de Amparo que entró en vigor a partir del 15 de enero de 1988 y mediante la cual en la fracción VII del artículo 73 se consignaba la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.¹⁷ Desde luego que esta reforma a la Ley de Amparo fue “oportuna” dado que, si ya estaba funcionando un Tribunal de lo Contencioso Electoral creado por el Código Federal Electoral de febrero de 1987, luego entonces, de los asuntos que fuera a conocer se tenía la posibilidad de concurrir a los tribunales de Amparo, pero ello no sucedió por esta modificación en el mencionado ordenamiento.¹⁸

Ahora bien, en el ámbito propio de la justicia electoral, cabe mencionar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral conoció de 21 recursos de apelación y 593 recursos de queja, los cuales en su mayoría fueron desechados por improcedentes o declarados infundados y tan solo 64 fueron declarados fundados pero como todavía seguía siendo la Cámara de Diputados la última instancia en la calificación de elecciones al erigirse como Colegio Electoral, no existía una real autonomía del Tribunal Contencioso Electoral en sus resoluciones pues estaba subsumido al Poder Legislativo quien tenía la “última palabra”; sin embargo, lo que es indudable, es que la materia político electoral se empezó a juridizar, esto es, las controversias suscitadas en procesos electorales o poselectorales se trasladaron a un tribunal, que sin formar parte del Poder Judicial Federal ya se empezaba a acercar a dicho poder, puesto que la voluntad de los actores políticos le estaban amarrando cada día más las manos al Poder Ejecutivo, tanto en materia de prepara-

¹⁷ Sin embargo y a partir de 1999 surge la tesis de los Tribunales Colegiados cuyo rubro es: “IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, Fracción VII, DE LA LEY DE AMPARO. CUANDO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE. y en cuyo texto podemos observar esa evolución del derecho y sobre todo del derecho electoral al mencionar que “...de la interpretación jurídica y no simplemente literal del artículo en comento, se infiere que el juicio de garantías es improcedente sólo cuando el acto reclamado, además de emanar de un organismo o autoridad electoral, dicho acto participe de su misma naturaleza, es decir que el acto implique una determinación material electoral”. SJF, tomo IX, abril de 1999. Tesis IV.2o. A.T.T32a, p. 552.

¹⁸ Aquí cabe hacer notar que entre febrero de 1987 en que se constituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y enero de 1988 en que se modificó la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo existió lo que podríamos llamar un “vacío” legal puesto que era posible que vía amparo fuera impugnado el acto administrativo jurídico electoral al no haber improcedencia del juicio en este ámbito.

ción y calificación de las elecciones, como de la resolución de los conflictos poselectorales, situación que se vislumbra de forma más clara con las reformas de 1990 y subsecuentes, sobre todo, en lo que corresponde a la creación, en el artículo 41 constitucional, del Tribunal Federal Electoral y la promulgación ese mismo año (1990) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y posteriormente en 1993 con una nueva modificación al artículo 41 ya mencionado que otorgó al Tribunal Federal Electoral la categoría de órgano jurisdiccional, autónomo y máxima autoridad en la materia, suprimiéndose los Colegios Electorales¹⁹ excepto para la elección de presidente, en que la Cámara de Diputados lo seguía siendo.

Es hasta las reformas del año 1996, sobretodo a los artículos 41, 60, 99, 105, fracción II, y 116, fracción IV, constitucionales, cuando entre otras cosas: se establece un sistema de medios de impugnación que la propia ley reglamentaria regula;²⁰ el Tribunal Electoral es incorporado al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo poder y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral con competencia para resolver sobre actos y/o resoluciones inconstitucionales; se le da facultad a la Suprema Corte en el segundo párrafo del inciso f), fracción II, del artículo 105 constitucional de conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y legitimidad a los partidos políticos para interponerlas en este ámbito. Y con todo esto se consolida un sistema mexicano de justicia electoral que garantiza legalidad y constitucionalidad de la actuación electoral²¹ y se judicializan las conductas que ocurren en torno al fenómeno político electoral.

¹⁹ Cuando el Poder Legislativo deja de tener la atribución de erigirse en Colegio Electoral en los procesos electorales para decidir en última instancia los resultados de los mismos, es cuando deja de haber una sumisión de la materia electoral a las designaciones del legislativo. Y el equilibrio real de poderes se logra cuando el Tribunal Electoral es integrado al Poder Judicial y se convierte en la última instancia en todos los procesos electorales.

²⁰ Es destacable el hecho, de la instrumentación del juicio de revisión constitucional que atiende, la impugnación de actos o resoluciones de autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar a los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, etc.

²¹ Aunque cabe comentar que con la resolución a la Contradicción de Tesis 2/2000-PL entre la sustentada entre la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

III. JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Si bien, como dice el tratadista Héctor Fix Fierro en su artículo “Reformas y Adiciones a la Constitución Federal en Materia de Administración Pública”, la judicialización de la política no es más que un fenómeno que se presenta de manera creciente y es la consecuencia de limitar y racionalizar (vale decir, despolitizar) los conflictos políticos a través de la vida del derecho;²² lo que es innegable es que las controversias político electorales desde 1987 a la fecha ya se están resolviendo por la vía del Derecho y a partir de las reformas de 1994 y en especial la de 1996, permiten diseñar dentro del sistema jurídico mexicano un sistema integral de justicia electoral inmerso a su vez en un sistema integral de justicia constitucional.

Esto, al integrarse todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que tanto conservan la normativa constitucional como previenen su violación, reprimen su desconocimiento y, lo que es más importante, logran el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.

Así hacen que la Constitución sea un instrumento dinámico, al buscarse no sólo el mantenimiento de normas fundamentales, sino también su evolución y compenetración en la realidad política, a la vez que lo convierten en un verdadero instrumento jurídico político que regula a la sociedad con proyección futura.

Ahora bien, antes de proseguir, retomemos algunas ideas que ya han sido planteadas:

1. Acogiendo la teoría clásica de la división de poderes es indiscutiblemente la necesaria delimitación del Poder Público en sus tres vertientes para un efectivo Estado de Derecho.

y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque se declara improcedente la misma, se menciona en el segundo resolutivo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta, lo que sin embargo no quiere decir que no pueda pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales *per se* independientemente de la ley que les dé origen acorde con las facultades que tiene conferidas en los artículos 41, 60, 99 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal para garantizar así un sistema integral de justicia electoral.

²² Fix Fierro, Héctor. “*El Poder Judicial*”. Transiciones y diseños institucionales, en Ma. del R. González y S. López Ayllón (Editores), *Revista Jurídica UNAM*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica num. 3). México, 1999, p. 170.

2. La invasión de un poder respecto de otro, lo único que provoca es un desequilibrio en el mismo Poder Público del Estado, por lo que siempre es conveniente seguir un sistema de frenos y contrapesos que dé ecuanimidad al mismo mediante una efectiva distribución de competencias y atribuciones al Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los legitime socialmente.

3. La historia mexicana, sobre todo en los primeros 50 años del siglo pasado, nos habla de una injerencia descarada del Poder Ejecutivo en la función, designación y líneas de acción del Poder Judicial, enarbolándose proyectos revolucionarios y socializantes, para así justificar ese actuar arbitrario, de esa crítica experiencia lo único que resultó fue un Poder Judicial débil utilizado como instrumento político al servicio del régimen de gobierno en turno.

4. A pesar de que nos encontramos que en una determinada época, el Poder Judicial Federal intentó mantenerse ajeno a la cuestión política (político electoral más propiamente), esto resulta actualmente imposible de cumplirse puesto que el Judicial con sus instituciones que se encuentran inmersas en la vida de un Estado democrático o que va en pos de la democracia y que a la vez son impulsadas tanto por las presiones de la comunidad internacional como por las mismas presiones de los diversos actores sociales y políticos, no puede mantenerse ajeno a los apremios de la sociedad en materia de justicia y sobre todo cuando en el ámbito de lo político se reclama su intervención por los cauces legales.

5. Conforme van evolucionando las atribuciones que se confieren al Poder Judicial Federal sobre todo a partir de la década de los setenta tanto en el ámbito de la justicia constitucional como de la justicia electoral, es precisamente como sus instituciones se ven fortalecidas y van logrando generar confianza en los gobernados sobre su actuar, aunado a ello, los procesos de integración jurisprudencial, integración de norma, carrera e inamovilidad judicial —entre otros— van llevando a la Suprema Corte a ser la garante indiscutible que permite, a través de sus resoluciones, equilibrar a los otros dos poderes; acotándose poco a poco el protagonismo presidencial, propio del sistema que había regido en este país, y que siguió intentando sojuzgar e invadir las facultades del Poder Judicial, pero gracias a una serie de reformas que retomaban el clamor social y posteriormente a la labor de ministros valientes,

independientes y autónomos se ha ido logrando un fortalecimiento de lo judicial.²³

6. Aunque a raíz de las reformas de 1988 cuando se transfirió a los Colegiados la competencia de los amparos por cuestiones de legalidad, para que la Suprema Corte únicamente conociera amparos en revisión y cuestiones de constitucionalidad, se empieza a perfilar la tendencia a convertir al Máximo Tribunal en un Tribunal con competencia constitucional propiamente dicho; es con las reformas de 1994 y 1996 que se marca el inicio formal y efectivo de la judicialización o juridización de lo político.

Así las cosas puntualizaremos de forma más clara las reformas constitucionales de 1994 y 1996 para justificar lo que decimos.

A) El 31 de diciembre de 1994 aparece publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 94 al 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta reforma concretamente se puede hacer referencia a tres cuestiones importantes:

1. Dotar a la Suprema Corte de nuevas atribuciones jurisdiccionales, todas ellas encaminadas a constituirla en un auténtico tribunal constitucional, así se aumenta el contenido de las controversias constitucionales (fracción I del artículo 105 constitucional), además de introducirse en ese año un nuevo instrumento de control constitucional como lo son las acciones de inconstitucionalidad (fracción II del artículo 105 constitucional), las que posteriormente también regularán la materia electoral. Por lo que “durante casi 80 años hasta 1985, apenas se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alrededor de 50 controversias constitucionales; mientras que, de enero de 1995, en que entró en vigor la reforma constitucional publicada en diciembre de 1994, a agosto de 1999, se presentaron entre controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y sus respectivos recursos, 348 asuntos”.²⁴

²³ En esto influyeron obviamente también los partidos políticos y los anteriores dos presidentes de la república a través de las ya mencionadas reformas constitucionales de 1994 y 1996.

²⁴ Datos emitidos por la unidad de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Se modifican los requisitos y formas de designación y la duración en el cargo de los ministros puesto que se pretende que sea un órgano más complejo y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias que puedan suscitarse en el país.

3. Se crea el Consejo de la Judicatura como órgano del Poder Judicial Federal con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, el cual buscará la formación y actualización de los funcionarios, así como el desarrollo de la carrera judicial rigiéndose por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (artículo 100 constitucional).

Este órgano por un lado aliviana a la Suprema Corte de las múltiples tareas administrativas, y por otro, si bien no constituye un instrumento de control constitucional, sí coadyuva al desarrollo de la judicialización de la política, mediante la preparación de servidores públicos “profesionales” en su ámbito con el establecimiento de la carrera judicial, lo que da certeza a la sociedad de que quienes dirimen los conflictos tienen el saber técnico propio para dictar las resoluciones.

Aquí cabe comentar que estas reformas ya no obedecían precisamente a un proyecto de gobierno del régimen en turno como la época de los caudillos, sino más bien a un proyecto de nación enclavado en los parámetros de un Estado democrático moderno y en las exigencias propias de un país de más de 100 millones de habitantes; basándose de alguna manera en el esquema europeo de tribunales constitucionales.

Entendemos que este fenómeno (judicialización de la política) y las razones de la reforma, son por el agotamiento de monopolio político junto con el fenecimiento de la hegemonía de partido que en los últimos 70 años de vida política de nuestro país se había buscado, como dice el doctor José Ramón Cossío Díaz, “... un proceso mediante el cual los diversos actores sociales querían que sus pretensiones (y no las reales pretensiones sociales) se juridificaran, pues sólo de esa manera adquirirían viabilidad política y sentido jurídico”. Pero, si se quería avanzar en la vía de la pluralidad y se pretendía que esta adquiriera forma jurídica, “...se hacía necesario encontrar las vías para el cambio, y ello sólo era posible si, primero, se dotaba a la Suprema Corte de una serie de facultades nuevas, y

segundo, si mediante estas facultades se podía garantizar la supremacía constitucional respecto a todos los actores sociales”.²⁵

Por lo que hace al Tribunal Electoral —que mencionamos en el capítulo anterior— con motivo de las reformas constitucionales y legales de 1996, forma parte ya del Poder Judicial Federal, y este mismo Tribunal ha posibilitado una efectiva judicialización de la política, por tratarse de un órgano especializado en la materia electoral y reconocido por la Constitución para resolver las controversias político electorales. Y es precisamente este tribunal quien ha resuelto sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones de los poderes de la Unión y de las entidades federativas.

B) El 22 de agosto de 1996 se publican las reformas constitucionales aprobadas por los diputados y el senado mismas en las que se reforman varios artículos de nuestra Carta Magna como son: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122; reformas que inciden tanto en el ámbito de la justicia constitucional como la justicia electoral. De estas ya mencionamos las referentes al Tribunal Electoral en el capítulo precedente, por lo que nos referiremos únicamente a las de la Suprema Corte, quien aun cuando ya desde 1994 al reformarse la fracción segunda del artículo 105 constitucional tenía facultades para conocer de las acciones de inconstitucionalidad de leyes, esto es, de normas de carácter general, resulta que con las nuevas reformas se implementa el hecho de que sean precedentes contra leyes electorales consideradas inconstitucionales y por lo mismo puedan hasta los partidos políticos concurrir en esta vía como entes legitimados.

Ahora bien, la categoría que adquiere la Suprema Corte de Justicia como un tribunal de competencia constitucional al conocer —entre otros medios de impugnación— de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales,²⁶ junto con el desarrollo de la

²⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 105.

²⁶ Aunque, ya ciertamente tenía competencia en materia de justicia constitucional con el Juicio de Amparo y ya existían las Controversias Constitucionales; sin embargo, es hasta las reformas de 1994 y 1996 con las Controversias junto con las recién implementadas Acciones de Inconstitucionalidad que nuestro Máximo Tribunal va adquiriendo toda la categoría de un Tribunal Constitucional con el conocimiento de estos medios de control constitucional que, podríamos decir, son los más efectivos en cuanto a sus efectos por ser *erga omnes* si son aprobados por ocho ministros.

carrera judicial con el establecimiento del Consejo de la Judicatura, va denotando la judicialización o juridización de la política puesto que con esas reformas se da un cambio trascendente encaminado a hacer más dinámica y efectiva la justicia constitucional. Asimismo, al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, se especializa la justicia electoral y se refuerza la justicia constitucional al tener facultad éste, para decidir sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones de los órganos y autoridades electorales, lo que a su vez conlleva a un fortalecimiento de la judicialización de la política en donde hasta la misma oposición, grupos minoritarios representados por los partidos políticos o las mismas fracciones parlamentarias minoritarias,²⁷ pueden resolver sus conflictos políticos a través de la vía del derecho, dado que se les faculta para acudir directamente ante los tribunales u órganos de control constitucional.

Así, podemos decir que con estos avances en el ámbito de la justicia constitucional y electoral, el Poder Judicial se encuentra a la par de los otros dos poderes; sin embargo, siempre existe el riesgo de que los tribunales constitucionales excedan sus límites y traten de convertirse en una especie de legislador sustituto, lo que conllevaría que se invirtieran ahora los papeles y fuera el Poder Judicial el que estuviera sobre los otros poderes públicos; por lo que aquí es fundamental tener conciencia de la prudencia con la que los tribunales deben actuar, es decir deben conducirse siempre apegados a Derecho y aunque es relevante la interpretación constitucional que les permite adaptar el texto supremo a las necesidades del momento, esta labor siempre la deben fundar en principios y valores que respeten el Orden Social en todos sus ámbitos (económico, cultural, político, moral) mediante argumentos razonados y motivados que logren hacer efectivo el orden jurídico. Por lo tanto, la labor de todo juez no se puede basar sólo en su conocimiento, sino en la autoridad, entendida como el saber profesional que es reconocido por los individuos y que legitima ante el grupo social la actividad judicial y la hace confiable y efectiva, independientemente de que los favorezca o no.

²⁷ Pero siempre se corre el riesgo, como menciona Fix Fierro, de que: “las minorías traten de convertir indiscriminadamente sus derrotas parlamentarios en victoria ante los tribunales”, lo que finalmente conllevaría a una indiscriminación a contrario, desequilibrando la contienda política.

Pero a pesar de los riesgos, ahora sí, podemos denominar al poder judicial como un auténtico poder que ha influido y sigue influyendo de manera importante en el desarrollo nacional mediante la resolución de los conflictos políticos a través de la vía del derecho y siguiendo las ideas de Héctor Fix-Zamudio²⁸ diremos que la función judicial en nuestra época ha pasado de ser una actividad puramente mecánica de la resolución de conflictos, a convertirse en “uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo”, que ha penetrado en diversos ámbitos de la vida social, como la política al participar en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, facultad que anteriormente estaba excluida para los tribunales, llegando a considerárseles “guardianes de las promesas democráticas, pues además de sus funciones tradicionales tienen que tratar con problemas que la política se ve incapaz de resolver, como la corrupción y los dilemas axiológicos de la sociedad contemporánea”²⁹ dando por consecuencia la judicialización de la política.

REFLEXIONES FINALES

La aplicación de la doctrina de la división de poderes no se reduce a una etiqueta constitucional, fácil de utilizar inclusive por regímenes deseosos de cubrir con apariencias democráticas su contrabando dictatorial, sino que ha de traducirse por lo que respecta al ejercicio de la jurisdicción, en la efectiva independencia de la función y de los funcionarios judiciales, lo que no se logra cuando en la integración de los miembros de la Suprema Corte, por ejemplo, se le dan facultades al Ejecutivo y Legislativo, y en cambio no se toman en cuenta “requisitos habilitantes, reveladores de mayores méritos tan fácilmente cubribles como los que se mencionan en el artículo 95 de la Constitución Federal”³⁰ y que nos refieren las condiciones para ser ministro.

²⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del poder judicial*. Grandes tendencias políticas contemporáneas, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1986, p. 3.

²⁹ *Ídem*, pp. 170-171.

³⁰ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. *Derecho Procesal Mexicano*, Porrúa, segunda edición, tomo I, México, 1985, p. 6.

Así, en nuestro país, hemos observado un cambio, de la mera etiqueta constitucional de la división de poderes, ya que como mencionamos en el primer capítulo del texto, originalmente el poder judicial estaba subsumido al Ejecutivo quien también controlaba al Legislativo, primeramente mediante reformas constitucionales para así “jurificar”³¹ los proyectos sexenales del régimen en el poder, para posteriormente mediante el nombramiento y remoción —entre otras cosas— manipular a la Corte y manipularla a su antojo.

Sin embargo, mediante un desarrollo de la justicia constitucional y electoral, cuyos primeros avances se vislumbran a finales de los setenta y realmente se consolidan con las reformas de 1994 y 1996, al aumentar el contenido de las controversias constitucionales, introducirse las acciones de inconstitucionalidad, introducir al Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal con todas sus atribuciones como por ejemplos los juicios de revisión constitucional electoral y los de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, crear el Consejo de la Judicatura e ir desarrollando la carrera judicial, a más de los avances culturales y políticos que socialmente se estaban dando; es como el poder judicial se convierte en un efectivo poder a la par del Ejecutivo y Legislativo,³² pudiéndose hablar entonces de una adecuada distribución de competencias entre los integrantes del Poder Público del Estado, poniéndose como timón rector un sistema de frenos y contrapesos para lograr un efectivo equilibrio de poderes. Así el Poder Judicial al decir o aplicar el derecho bajo estos lineamientos en el ámbito de la política la “judicializa”.

³¹ Aquí el término jurificar lo utilizamos en el sentido de que el régimen en el poder, sometía a sus opositores y legalizaba sus actuaciones al darle a sus intereses el cariz de normas jurídicas. Es decir, llevaba al orden jurídico sus proyectos. Y dado que en el legislativo no existía oposición, todos los proyectos fueran buenos o no, socialmente hablando, era aprobados. Y su aplicación se ejercía vía el judicial que también estaba controlado por el ejecutivo.

³² Poder que sobre todo a raíz de la apertura democrática y la pluralidad partidista logra desengancharse de su dependencia del ejecutivo.

Judicialización (de la política) entendida como la vía para la resolución de conflictos ante un tercero imparcial y ajeno a las partes contendientes que por la vía del derecho resuelve las diferencias político electorales, lo que previamente requirió que se “jurificara la política” lo cual no es más que el simple hecho de normar el actuar político acorde a los requerimientos del orden social.³³ Es decir, llevar al orden jurídico los fenómenos políticos electorales como un principio de estabilidad social; claro que esto, siempre y cuando se respete el verdadero Estado de Derecho y las atribuciones y facultades propias de cada poder sin que se quiera que uno interfiera sobre el otro como anteriormente sucedía.

Ahora bien, la judicialización de la política es un término que podemos equiparar a juridización de la misma, pues con ambas significaciones nos queremos referir simplemente a que cualquier Tribunal, (esté o no en el ámbito del Poder Judicial) siempre y cuando tenga las debidas facultades y atribuciones, puede resolver los conflictos que infieren en el ámbito de la justicia constitucional y la electoral.

Sin embargo, nosotros a lo largo del texto, mayormente hemos usado el concepto de judicialización, puesto que lo relacionamos más, con el ámbito del Poder Judicial, y juridización, lo equiparamos con cualquier tribunal —pertenezca o no al Poder Judicial—, siempre y cuando tenga las facultades en el ámbito de la materia constitucional y/o de la electoral, pues al fin y al cabo las dos inciden en el área política.

Así entendido, el fenómeno de la judicialización o juridización de la política, éste adquirirá fuerza real, cuando los actores del sistema judicial se sientan investidos de la calidad de garantes morales de una sociedad, situación que sólo logra a través de su legitimación social, es decir, cuando el saber (su labor científica propia de la materia y desarrollada gracias a la carrera judicial) plasmado en sus resoluciones debidamente fundadas y motivadas con la correcta argumentación, lo conjuntan con principios deontológicos que agrupan los postulados prácticos que requiere el ejercicio correcto de la profesión (autonomía de criterio, benevo-

³³ Y no del grupo en el poder como anteriormente sucedía.

lencia en el trato, conducta correcta, diligencia, probidad, fidelidad a la justicia, etcétera) para así lograr la confianza social.

Con esto, no le quedaría a los actores políticos existentes en nuestro país, más que acatar las resoluciones, estén o no de acuerdo, tal y como sucedió en las emitidas en dos de las entidades de nuestra República (Tabasco y Yucatán), cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte resolvieron sobre las controversias políticas y poselectorales que se suscitaron en dichas entidades federativas; pero sería desgastante cuestionar la ejecución de las sentencias de estos máximos órganos puesto que en resumidas cuentas, es la efectividad que esperamos y al derecho que aspiramos en un Estado Democrático como el que hoy empezamos a vivir. Y que obviamente implica una participación social y un control o mejor dicho un autocontrol de los mismos poderes, mediante una toma de conciencia de la función que ejercen como verdaderos “servidores” públicos.

Siguiendo esto, el Poder Judicial se puede constituir en un real factor de cambio cultural de nuestra sociedad, humanista sensitivo y continente sólido de la justicia. Situación que será más o menos utópica en la medida que la queramos acatar.

BIBLIOGRAFÍA

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Derecho Procesal Mexicano*, 2ª ed., Porrúa, tomo I, México, 1985.

Chávez Padrón, Martha, “El Proceso de integración jurisprudencial en el sistema jurídico mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 191-192, septiembre-diciembre de 1993.

Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la Teoría Constitucional”, *Revista CIDE “Política y Gobierno”*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre, México, 2001.

Fix Fierro, Héctor, “El Poder Judicial. Transiciones y diseños institucionales”, en Ma. del R. González y S. López Ayllón (Editores.), *Revista Jurídica UNAM*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica núm. 3), México, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor, “Los problemas contemporáneos del Poder Judicial”, *Grandes tendencias políticas contemporáneas*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1986.

Carlos Luis de Secondat, barón de La Brède y Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 3ª ed., Porrúa, México, 1977.

Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación de Juárez a Carranza*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICAS ELECTORALES

*Santiago NIETO**

SUMARIO: I. Introducción; II. El Derecho como fenómeno de interpretación; III. Las transiciones jurídicas; IV. El camino de la interpretación y los criterios de interpretación en materia electoral; V. Argumentación jurídica y Tribunal Electoral; VI. El paradigma jurídico de la única respuesta correcta y el Instituto Federal Electoral; VII. Ideología y Derecho; VIII. Propuesta de interpretación y argumentación jurídica electoral.

I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia es una síntesis del trabajo denominado “Interpretación y argumentación jurídica de los órganos electorales en México”, con el que presentaré el examen de Doctor en Derecho en la UNAM. Por la extensión del mismo, en esta ocasión solo se plantea el aspecto teórico de la interpretación y la argumentación jurídicas en materia electoral.

La idea central de estas líneas es señalar el papel de la interpretación y argumentación como condicionantes de la validez substancial de las normas jurídicas. El problema de la validez de las normas jurídicas ha sido un tema ampliamente debatido por la doctrina. En un principio, el debate de la teoría jurídica se centró en el plano formal, aduciendo como válida la norma jurídica aprobada por el Órgano competente y mediante el procedimiento establecido para tal fin. Tal era, por ejemplo, la posición positivista clásica.

* Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ferrajoli, por su parte, ha señalado que el concepto de validez formal al que se ha hecho mención, corresponde con el concepto de vigencia de las normas jurídicas, toda vez que lo único que expone es la competencia y el procedimiento. Para el autor, aunado al concepto de validez formal existe el de validez substancial, por el cual una norma será válida si y solo si resulta congruente con las disposiciones constitucionales. El concepto de validez substancial obliga a los operadores jurídicos a revisar la constitucionalidad de las normas que aplican. Es, evidentemente, una apuesta por el control difuso de la constitucionalidad.

Adicionalmente al debate de la validez de las normas jurídicas, encontramos el relativo a los preceptos jurídicos preponderantes del ordenamiento jurídico. Los juristas del siglo veinte han planteado la primacía que, dentro de un determinado texto jurídico, tienen ciertos preceptos. Ross, por ejemplo, señalaba que en el ámbito constitucional la norma más importante consistía en la que prescribía el procedimiento de reforma constitucional. Así, la validez formal de las normas constitucionales devenía de la correcta aplicación de dicho precepto. Schmitt, por su parte, señalaba la presencia de ciertos elementos constitutivos del Estado que denominó decisiones políticas fundamentales, que no podían ser modificados pues de lo contrario se perdería la esencia del mismo. Esta interpretación dio origen a las llamadas cláusulas de intangibilidad en diversas constituciones contemporáneas.

Combinando ambos aspectos, la validez substancial de las normas y el carácter predominante de distintos preceptos jurídicos dentro de un mismo ordenamiento, y enfocándolos al ámbito de la interpretación jurídica, sostengo que es dable argumentar que las normas sobre interpretación son estructuralmente superiores al resto de las normas, sustantivas y adjetivas, en virtud de que señalan los criterios de aplicación de éstas y, adicionalmente, señalan los marcos para determinar la validez substancial de las normas jurídicas al mostrar el camino que debe seguir el intérprete. En otros términos, al momento de convertirse en mecanismos para valorar la coherencia de las normas con las disposiciones constitucionales, su aplicación se convierte en condición para la validez substancial. En ese orden de ideas, la presente ponencia plantea un análisis teórico sobre el alcance de los artículos 3° del Cofipe, y 2 de la LGSMIME.

Finalmente, y es importante mencionarlo, el ordenamiento jurídico cuenta con tres tipos de normas: sustantivas, adjetivas y sobre interpretación. Por otra parte, existen también las reglas argumentativas que, pese a no estar positivadas, son indispensables para la comprensión del texto normativo. La presente ponencia versa sobre ambos ámbitos, los criterios de interpretación y las reglas argumentativas, en el entendido de que son estas las que producen que el Derecho evolucione a través de la interpretación de los órganos aplicadores, en este caso, electorales.

II. EL DERECHO COMO FENÓMENO DE INTERPRETACIÓN

El Derecho es un fenómeno social susceptible de ser interpretado. Esta afirmación, en sí misma simple, es la base de la confrontación racional de los juristas y abogados miembros de una comunidad lingüística determinada. Quiere decir que los operadores jurídicos pueden tener distintas percepciones de una manifestación y que todas ellas pueden ser correctas, prevaleciendo evidentemente aquellas que tengan el respaldo mayoritario del grupo lingüístico. Es el fundamento también de esta ponencia: el Derecho es interpretado y cada operador jurídico, de conformidad con su horizonte hermenéutico, esto es, con su bagaje cultural acrecentado por el paso de las vivencias, obtiene diferentes conclusiones en torno a un mismo asunto.

En el centro de este debate, el Derecho como discurso, la interpretación y la argumentación jurídica juegan un papel prioritario. Se entiende al Derecho como una determinada construcción de una comunidad lingüística que proporciona de significados a cada uno de sus elementos. En este juego del lenguaje, la interpretación se asoma como el mecanismo ideal para comprender el significado de un texto jurídico y de determinados hechos que conforman un asunto. Interpretamos en un proceso que inicia con una aproximación al fenómeno, con la comprensión del mismo y, finalmente, el círculo se cierra con la aplicación al caso concreto. Por lo cual, la interpretación es tanto el procedimiento, como el resultado. Ahora bien, a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial dio

comienzo el estudio de una disciplina que se ha convertido en uno de los puntos clave de la Teoría del Derecho y la Filosofía del Derecho: la argumentación jurídica. Las decisiones deben encontrarse respaldadas por argumentos racionales que hagan posible la convicción del auditorio al cual van dirigidas. Interpretación y argumentación son las caras de la racionalidad en el Derecho.

Por tal motivo, la idea de la ponencia es mostrar cómo piensan los operadores jurídicos en materia electoral a nivel federal en nuestro país. Generalmente se utiliza el término “operadores jurídicos” para indicar a las autoridades que tienen a su cargo la aplicación de distintas normas electorales. También se utiliza el término de “juzgador” o “juez” para referirme a los mismos servidores públicos, esto se hace entendiendo que la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la del Instituto Federal Electoral al resolver quejas de los partidos políticos, agrupaciones políticas y ciudadanos es de carácter jurisdiccional (materialmente jurisdiccional en el segundo caso), por lo que se considera adecuado utilizar el término, aun cuando formalmente estemos hablando de magistrados y consejeros electorales. Finalmente, se utiliza el término “jurista”, y se establece que la tarea del juez y del jurista contemporáneo, siguiendo la posición de Ferrajoli, consiste en la crítica interna al Derecho vigente, actividad cuyo objetivo es hacer patentes los vicios del ordenamiento jurídico, a fin de invalidar aquellos que sean contrarios al texto constitucional. El vocablo jurista se toma en los términos del maestro de Camerino, para señalar a los estudiosos del Derecho.

La hipótesis de la ponencia es demostrar que la interpretación y argumentación jurídicas garantistas, fortalecen la legitimidad del órgano electoral. Esto, porque se considera que la forma de conseguir la legitimidad de los órganos electorales proviene de una interpretación y una argumentación que privilegien los derechos y el texto constitucional. Se parte de la certeza de que el Derecho no es pleno, sino que existen antinomias en la legislación, y adicionalmente violaciones al texto jurídico. Por tal motivo la violación constitucional aunada a las antinomias de la legislación electoral producidas por la deslegitimación de la norma constitucional en normas secundarias minimizantes del ejercicio del derecho producen como resultado la ilegalidad substancial y la ilegitimidad del órgano elec-

toral cuando éste, en aras de la simple legalidad o de la aplicación mecánica, es incapaz de modificar la inaplicación de la Constitución. Por tanto, la vía para lograr la legitimidad y la legalidad substancial de los órganos electorales es combatir la antinomia y el formalismo con una interpretación electoral abierta y garantista. Este planteamiento podría desarrollarse con el siguiente esquema:

$$\begin{aligned} VC + AL &= IL \\ \neg(AL+IF) + AG &= L \end{aligned}$$

Violación constitucional (hecho) + Antinomias de la legislación electoral (norma) = Ilegitimidad del órgano
¬ -(Antinomia + formalismo) + argumentación garantista = Legitimidad

En donde:

- Violación constitucional: cualquier acto que vulnera los mandatos constitucionales; en el ámbito electoral principalmente la violación de la democracia procedimental y substancial (protección de derechos fundamentales).
- Antinomias: Contradicciones de las normas jurídicas, tanto por nivel jerárquico como por especialidad y temporalidad.
- Ilegitimidad: Falta de aceptación social y política de la resolución del órgano electoral por el incumplimiento de disposiciones constitucionales.
- Ilegalidad formal: un cumplimiento de las disposiciones jurídicas previstas en la ley secundaria.
- Ilegalidad substancial: incumplimiento de disposiciones constitucionales derivadas de la violación constitucional, de las antinomias de la legislación o la aplicación mecánica de la ley. Se considera que la Constitución establece ciertos principios que, sin embargo, no son desarrollados por la legislación secundaria que las deslegitiman.
- Formalismo: Interpretación reduccionista de las normas jurídicas basada, principalmente, en la interpretación gramatical de la norma.
- Argumentación garantista: Justificación de las decisiones de los órganos electorales con referencia a principios constitucionales, principalmente, de defensa de derechos fundamentales.

El aplicador del Derecho no encuentra su legitimidad en la aplicación mecánica de la norma. Esto es una legalidad decimonónica, de la cual no proviene ningún tipo de legitimidad. Actualmente, el jurista debe implementar, desde una posición valorativa, un mecanismo que le permita juzgar el contenido de las normas jurídicas (legales o jurisdiccionales) y no aceptarlas mecánicamente. Por consiguiente, la legitimidad del órgano proviene de la racionalidad de sus resoluciones y de la posibilidad de aceptación social de éstas.

III. LAS TRANSICIONES JURÍDICAS

La interpretación jurídica varía de conformidad con la cultura jurídica, y estas a su vez se van modificando a través del tiempo. Por consiguiente, la interpretación no es inmutable, sino producto de las transiciones jurídicas. En ese tenor, cada etapa del desarrollo jurídico ha tenido su propia concepción del Derecho que, al entrar en crisis, ha originado una transición jurídica y un nuevo paradigma de comprensión del fenómeno jurídico.

En ese orden de ideas, el Estado absolutista se caracterizó por la concentración de poder, a partir de los elementos de territorio, orden jurídico y del concepto de soberanía. El contractualismo, la ilustración, la división de poderes y el papel de los derechos humanos de primera generación hicieron entrar en crisis este modelo para constituir al Estado de Derecho. En tal virtud, la primera transición jurídica la encontramos del Estado absolutista al Estado de Derecho decimonónico que tuvo como valor más importante la eliminación de la arbitrariedad de su antecesor. Sin embargo, persistió un control parlamentario producto de la sociedad homogénea que tenía representación en los cuerpos legislativos. Como ha señalado Zagrebelsky, el Estado de Derecho legislativo se caracterizó por la subordinación de los derechos, de la administración y del Poder Judicial a los mandatos de la ley. Para Aulis Aarnio, el Estado de Derecho formalista se compone por siete elementos: la separación del poder, la profesión jurídica como monopólica, la idea de protección jurídica, la certeza jurídica, la estructura de las normas, la estructura de la argumentación y la idea de la justicia for-

mal. El primero de estos elementos se refiere a que el poder debe separarse para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, pero no sólo eso, también que el Estado de Derecho, conforme a este supuesto, busca eliminar la arbitrariedad a partir de la expedición de leyes *ex ante*. La profesión jurídica se convierte en monopolista de las cuestiones jurídicas de la sociedad. La idea de la protección jurídica tiene que ver con la concepción de que el ciudadano tiene que estar protegido contra actos de otros ciudadanos y del Estado. La certeza jurídica, en el Estado de Derecho busca la permanencia de ciertos principios formales de procedimiento *nullum crimen sine lege*. La estructura de las normas se refiere a que el derecho se encuentra, en el Estado de Derecho formal, plasmado mediante reglas. Los principios no son constitutivos del ordenamiento jurídico, sino se encuentran subordinados a las reglas. En lo que se refiere a la argumentación jurídica, las decisiones jurídicas se componen de silogismos, en los cuales la premisa mayor refiere a la norma jurídica de carácter general, la premisa menor al caso concreto y la conclusión a la sentencia, que siempre será particular. Finalmente, la idea de la justicia formal como fin del derecho significa que las normas jurídicas deben establecer reglas cuyo cumplimiento será justo.

El Derecho era un todo uniforme, en virtud de que la fuente del derecho predominante era la ley, que provenía de un solo cuerpo legislativo que, en virtud de su composición cerrada, difícilmente emitiría leyes contradictorias. No obstante, la transformación social y política de las sociedades democráticas occidentales trajeron consigo la pluralidad parlamentaria que a su vez obligó la apertura de espacios en el Estado de Derecho. Los cuerpos parlamentarios fueron ocupados por diferentes fuerzas políticas, lo que llevó a la representación a una sociedad heterogénea. En este marco, la legislación empezó a reflejar la pluralidad, se abrieron los espacios de emisión de normas con un cierto grado de generalidad y abstracción con lo que el esquema de fuentes de Derecho se alteró y, como ha señalado Bobbio, se rompió la idea de la plenitud del ordenamiento jurídico, al empezar a aparecer lagunas, antinomias y falta de unidad en el mismo. En ese orden de ideas, ocurre la segunda transición del Estado de Derecho al Estado Constitucional del Derecho.

El Estado Constitucional de Derecho es el modelo más acabado de evolución del Estado y el Derecho. Se caracteriza en virtud de que la presencia de una Constitución que responde, no a un proyecto de nación, sino a la posibilidad de conjugar diversos proyectos. La Constitución emerge como centro uniformador de todas las manifestaciones jurídicas. En el ámbito de la interpretación y argumentación jurídicas, el Estado Constitucional de Derecho permite la invalidez de las normas que sean contrarias a su forma y contenido. Esto se puede efectuar, como planteó Ferrajoli, a partir de una distinción entre los términos de validez y vigencia. Las normas son vigentes cuando han sido promulgadas por el procedimiento y órgano competentes (validez kelseniana). Son validez cuando concuerdan sustancialmente con el texto constitucional (validez substancial de Ferrajoli). La tarea del operador jurídico (juzgador o jurista) es determinar los vicios del ordenamiento e invalidar las disposiciones contrarias a la Constitución. En ese sentido, el Estado Constitucional de Derecho apuesta por el control difuso de la constitucionalidad al no requerir a un órgano competente para la invalidez.

Para el caso específico de nuestro país, es menester manifestar que el Estado mexicano no escapó a este proceso de transiciones jurídicas. En lo que se refiere al Estado de Derecho legislativo, encontramos la repetición de estos planteamientos, tanto los de Zagrebelsky como de Aarnio. En el plano jurídico y fáctico, México se encontró inmerso en un proceso de Estado de Derecho legislativo mas allá de las fronteras históricas decimonónicas. En buena parte del siglo XX: la ley se hallaba por encima de la administración que carecía de facultad interpretativa, ya que el único intérprete válido en el siglo XIX era el Poder Legislativo y en el siglo XX el Judicial (*cfr.* González Oropeza); los derechos de los ciudadanos se sujetaban a la ley toda vez que las Constituciones mexicanas del siglo XIX debían contar con leyes secundarias que desarrollaran sus preceptos, incluyendo los relativos a los derechos humanos. Finalmente, los jueces eran aplicadores mecánicos del derecho y no fue sino hasta el siglo XX en que inició una transformación de dicha concepción.

Por otra parte, siguiendo la argumentación de Aarnio, en el Estado de Derecho formal consagró la separación del poder, mediante

los tres poderes clásicos. Esto se refleja en la actualidad con la dificultad del reconocimiento de la paridad de rango de los órganos constitucionales autónomos. Respecto a la idea de protección jurídica de los ciudadanos, todavía se mantienen posiciones que consideran que con el juicio de amparo se encuentra resuelto este problema, cuando el excesivo tecnicismo y la cultura jurídica han privilegiado el sobreseimiento de los juicios de garantías y no su resolución. La certeza jurídica se mantiene como el escudo de los abogados formalistas, bajo la premisa de que interpretar en sentido abierto una norma jurídica rompería la certeza jurídica y el carácter predecible de las decisiones. En lo que se refiere a la estructura de las normas, es claro que los principios no son considerados con un carácter prioritario en la cultura jurídica mexicana, que prefiere la interpretación gramatical de las normas. La estructura de la argumentación se mantiene como un mecanismo de subsunción en las sentencias y la idea de la justicia formal permanece en la mayoría de los aplicadores jurídicos; pocos hacen referencia a mecanismos de justicia sustancial.

IV. EL CAMINO DE LA INTERPRETACIÓN Y LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La interpretación es una actividad de conocimiento. En un principio la actividad se entendía como un proceso para desentrañar el contenido de la norma. Esto significaba que la norma ya contenía un sentido intrínseco, y que el operador jurídico sólo debía conocer el significado que el autor de la norma le había impreso. Por consiguiente, el único criterio era el teleológico. Posteriormente, la actividad fue concebida como de adscripción de significado, con lo cual el intérprete era quien proporcionaba el sentido al objeto. Finalmente, a raíz de los avances en el conocimiento del lenguaje, se ha determinado que la interpretación consiste en la implementación de un proceso de comunicación racional encaminado a la resolución de conflictos, por lo que la interpretación es una actividad de comprensión del texto jurídico. Cada intérprete, de conformidad con sus vivencias, interpreta un fenómeno jurídico en forma dis-

tinta a través de un círculo hermenéutico que inicia con la aproximación al objeto de estudio, su interpretación, la comprensión del mismo de conformidad con el momento histórico y su aplicación al plano fáctico. Esa es la razón por la cual existen posiciones diferentes entre órganos del Estado, por lo que no es raro encontrar interpretaciones disidentes entre el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral.

En el campo específico del Derecho Electoral es evidente que el mismo no es ajeno a la dinámica de la transición jurídica. Paralela a la transición democrática, se inició un proceso de reforma electoral en México. Como han señalado Fix-Fierro y López Ayllón, en los últimos treinta años se ha reformado o expedido el 70% de la legislación de este país, coincidiendo dicho período de tiempo con el de la transición democrática. Sin embargo, la cultura jurídica no ha avanzado a la par de la evolución legislativa, esto se percibe en forma más clara en los órganos electorales locales.

En el punto de vista interno del Derecho, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como criterios de interpretación: el gramatical, el sistemático y el funcional, remitiendo a la parte final del artículo 14 constitucional, mismo que refiere la interpretación jurídica de la ley y los principios generales de derecho. La redacción de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es más reducida, al omitir la referencia a la parte final del artículo 14 constitucional y limitarse exclusivamente a los principios generales de Derecho. Al ser redacciones distintas, el alcance de uno y otro precepto, es diferente.

El criterio gramatical implica la adopción del significado literal de las palabras. El criterio sistemático se refiere a lograr la comprensión del precepto interpretado a la luz de todo el ordenamiento jurídico. El criterio funcional evoca los fines de la legislación específica, en el caso de la electoral, la realización de la función estatal de organizar las elecciones en un ámbito democrático y de libertades. Los principios generales de derecho son las máximas jurídicas que han prevalecido con el paso del tiempo. Sin embargo, desde el momento en que el artículo 3° del Cofipe remite a la interpretación jurídica de la ley consagrada por el artículo 14 constitucional, es dable sostener que la interpretación jurídica de la ley hace posible la pluralidad de métodos interpretativos.

Entre esos otros criterios de interpretación jurídica, se encuentran: el teleológico, que busca la voluntad del legislador; el histórico que concibe al texto como producto de su evolución histórica; el sociológico que concibe a la norma como producto de una sociedad determinada; el exegético que persigue la aplicación directa del precepto; el pragmático que busca la solución de los conflictos a través de la interpretación amplia de los preceptos; el liberalista cuyo objetivo es maximizar el ejercicio de las libertades básicas y el irracionalista.

Pese a dicha posibilidad constitucional, los operadores jurídicos se encuentran inmersos en la maraña formalista. Por dicho concepto, entendemos una alteración del positivismo que concibe al Derecho bajo una óptica que privilegia el sentido estricto de las reglas jurídicas, prescindiendo del uso de principios jurídicos y de factores extrajurídicos. La aplicación de esta visión del Derecho, al ser autorreferencial exclusivamente con el sistema, produce que el texto jurídico no sea asimilable por diversos grupos sociales. Al tornarse opacos los textos jurídicos y permitir la incomprensión por parte de ciertos sectores sociales, el Derecho se convierte en un instrumento de control social.

V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA Y TRIBUNAL ELECTORAL

La argumentación es la actividad central del Derecho. Sin ésta no puede existir la defensa de las pretensiones de las partes en un litigio ni la legitimidad del órgano resolutor. Por tal motivo, un estudio del Derecho Electoral o de cualquier rama de Derecho debe pasar revista por la argumentación que se realiza ante sus órganos y por los órganos encargados de aplicar las normas.

La teoría en torno a la argumentación jurídica es una disciplina reciente en el contexto histórico jurídico. A partir de la década de los cincuenta aparecen las primeras teorías en torno a la argumentación jurídica. Viehweg, Perelman, Toulmin, McCormick, Alexy y Aarnio, establecen las bases del conocimiento del Derecho con base en las argumentaciones que se dan en el campo jurídico. Aplicando dichas teorías al plano fáctico, encontramos una evolución

en la interpretación jurídica en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La interpretación del Tribunal De la Peza tiene inconsistencias desde una óptica garantista. En primer lugar, porque un modelo normativo de Derecho que pueda considerarse como garantista obtiene su reconocimiento y legitimidad en la medida en que posee mecanismos de invalidación y de reparación idóneos para garantizar la efectividad de los derechos proclamados en la norma, situación que no se cumple en la sentencia de la compra y coacción del voto. En la sentencia relativa a los visitantes extranjeros el Instituto Federal Electoral no está facultado para sancionarlos. Por otra parte, no debe perderse de vista que las sanciones impuestas (inhabilitación y cancelación) son las previstas para los observadores electorales, esto es, para los nacionales, no para los extranjeros. No puede aplicarse esta sanción a los visitantes, toda vez que el argumento por analogía, que Perelman ha definido como un argumento con similitud de estructuras, se encuentra prohibido en materia punitiva. En el caso del emblema de la Coalición Alianza por el Cambio, la interpretación es fundamentalmente gramatical y, por otro lado, presenta una alteración a los modelos del principio de legalidad por establecer para los partidos políticos un régimen diferenciado a los particulares.

En la sentencia del Reglamento Interior también se plantea que podría existir una respuesta aceptable que posibilitara a los consejeros electorales velar por la autonomía institucional, siguiendo el pensamiento de Ross para quien existen tres tipos de normas: primarias, secundarias y de competencia. La norma primaria es la relativa a los particulares que está dirigida a los jueces y considera una sanción. La norma secundaria es dirigida a los ciudadanos. La norma de competencia es del ordenamiento judicial que indica quiénes y en qué condiciones tienen competencia para conocer de las controversias; esto es, quién es el destinatario de la norma primaria. En el caso concreto existe una norma primaria que establece la autonomía institucional. La norma secundaria no es una norma auténtica; se trata de una regla de prudencia que los ciudadanos que desean evitar sanciones deducen de la norma primaria. Por su parte, la norma de competencia es el artículo 73.1, como regla general, señala para el Consejo General, pero que el artículo 77.2 circunscribe a los conse-

jeros electorales, que son destinatarios de resolver los conflictos derivados de la norma primaria (la que genera la autonomía institucional) y, por tanto, de velar por el cumplimiento de dicha autonomía. Finalmente, en el ámbito de la sentencia en materia religiosa, se considera que la sentencia podría haber resuelto el asunto en sentido contrario, tomando en cuenta argumentos en torno al concepto de Estado laico no como aséptico, sino como un Estado promotor de las libertades religiosas; considerando a los principios constitucionales en sentido amplio, contraargumentando la existencia de un principio implícito hipotético como plantea la sentencia; con argumentos en torno a la racionalidad electoral y la racionalidad religiosa; al concepto de orden público del artículo 6° constitucional y a la fuerza normativa de las declaraciones de derechos, de las cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado en la Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, que los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.

En contraposición al formalismo imperante en el Tribunal De la Peza, se encuentra el Tribunal Ojeste. Se consideran paradigmáticas las resoluciones de Yucatán y Tabasco emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estas han originado un debate interesante en torno a las facultades del Tribunal Electoral y al propio debate relativo al federalismo y al juicio de revisión constitucional electoral.

La interpretación y aplicación del Derecho Electoral que realiza el Tribunal Electoral son la fuente más importante para el conocimiento del Derecho Electoral. Debe hacerse hincapié que la sentencia del Tribunal, a pesar de ser de carácter particular y concreto, ha alcanzado un nivel de vinculación importante. Lo anterior no sólo por la obligatoriedad de la jurisprudencia electoral, sino que la sentencia misma se convierte en orientadora para los actos posteriores del Instituto Federal Electoral y, en menor medida, de los partidos políticos.

El Tribunal Ojesto parece haber encontrado una dinámica amplia de interpretación. No se ha limitado a confirmar, modificar o revocar los actos impugnados (declarar la constitucionalidad y legalidad de un acto o resolución señalando el alcance de un precepto constitucional o excluyendo los significados inconstitucionales), lo cual constituiría su ámbito competencial básico, sino que lo ha ampliado, vía la interpretación, para restituir derechos políticos o violaciones constitucionales.

VI. EL PARADIGMA JURÍDICO DE LA ÚNICA RESPUESTA CORRECTA Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En México, muchos modelos de cómo la comunidad jurídica ha entendido el fenómeno jurídico se encuentran en proceso de descomposición o, en el mejor de los casos, de reformulación. Control concentrado de la constitucionalidad, de la interpretación estricta, de la división de poderes tajante, del concepto de soberanía interna, del concepto de federalismo o de las garantías individuales poco a poco han perdido terreno.

En materia electoral, se ha convertido en un lugar común afirmar la caída de los paradigmas del Derecho electoral que corrieron a lo largo del siglo XX: ideas tales como la incompetencia del Poder Judicial en asuntos electorales o como la visión de que los derechos políticos no podían ser considerados derechos humanos. Otro paradigma ha sido el de considerar que sólo existe una solución correcta para cada problema que se plantea.

Esta teoría de Dworkin, de la única respuesta correcta de parte de la distinción entre argumentos de principio y políticos, por tanto, las decisiones judiciales deben ser acordes con los argumentos de principio, que son compatibles a su vez con los principios democráticos. Este tipo de argumentos, los de principio, son aquellos que atribuyen derechos a un individuo, no responden a la estructura de la norma jurídica de Kelsen y tienen un lugar superior jerárquicamente a los argumentos políticos. Por tanto, el juzgador, al resolver debe fallar a favor de los principios.

Adicionalmente, Dworkin señala que la discrecionalidad de los jueces es nula, en virtud de esta jerarquización de principios y re-

glas jurídicas que los juzgadores deben conocer. Esto lleva al autor a señalar que el juzgador no tiene una facultad creativa del derecho por dos objeciones: la primera objeción es que la comunidad debe ser gobernada por personas electas por la mayoría y responsables ante ella, y los jueces no son responsables ante las mayorías, por no ser electos popularmente. La segunda objeción expresa que si un juez legisla y aplica retroactivamente la ley al caso que tiene entre manos, por tanto, se castiga a una persona con una norma posterior. No me parece convincente la argumentación, en razón de que la legitimidad de las autoridades materialmente jurisdiccionales proviene de la forma de plantear sus argumentos, no de un voto popular. Por otra parte, no es adecuado pensar que el órgano jurisdiccional crea y aplica Derecho al momento de emitir una sentencia o una resolución, como el caso del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y que, por tanto, se encuentra aplicando retroactivamente una ley. Me parece que no es adecuado porque el órgano jurisdiccional resuelve de conformidad con las pretensiones aportadas por las partes, por tanto, no está resolviendo con elementos que no conozcan las partes y, consecuentemente, no se le está aplicando al sancionado una disposición que no conozca. Como las dos objeciones son inválidas, se puede afirmar que la tesis de la única respuesta correcta no resulta válida, y que el juzgador cuenta con una discrecionalidad para resolver los asuntos, lo que significa la posibilidad de escoger entre diferentes alternativas acerca de la estrategia para conseguir un determinado fin.

Para el caso de México, principalmente para el Derecho Electoral, el juzgador debe considerar que su decisión esté debidamente justificada; esto lo deben entender los abogados positivistas tradicionalistas no sólo como la fundamentación y motivación de las decisiones de los jueces, sino que la motivación corresponda a los fines de la rama del Derecho y que se justifiquen socialmente dichas resoluciones. La distinción radicaría en que la fundamentación y la motivación son perspectivas internas del Derecho, una para establecer el precepto aplicable al caso concreto y la otra para establecer la relación entre la conducta y el precepto; sin embargo, la justificación es de carácter externo: tiene que ver con la legitimidad que producen las consecuencias de la decisión jurisdiccional en el ámbito social.

La justificación es un proceso más amplio que corre paralelo a la democratización de los países occidentales. Mientras más abierta es la sociedad y la sociedad jurídica, mayores posibilidades tendrán de rebatir los argumentos de los tribunales e influir en la toma de decisiones políticas. Se trata de un proceso de exigencia de mejores y mayores razonamientos.

Es inviable mantener el pensamiento de que las resoluciones del órgano electoral administrativo, por el sólo hecho de haber sido pronunciadas por éste, serán soluciones correctas. Por el contrario, se sostiene que puede existir una pluralidad de métodos interpretativos que se traducirán en una pluralidad de respuestas aceptables. Por tal motivo, si los resultados de las resoluciones de las quejas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral no pueden ser necesariamente correctos y, en su acontecer fáctico se percibe la predilección por el formalismo jurídico del desechamiento y la no resolución de los asuntos, entonces el problema radica en la presencia de una fuerte ideología formalista en los aplicadores del Derecho.

VII. IDEOLOGÍA Y DERECHO

El concepto de ideología tiene por lo menos dos significados: por una parte, se trata de un sistema de ideas que guían la acción en el terreno social (en el campo de la acción práctica); por otra parte, desde una óptica marxista, se trata de un concepto peyorativo que se traduce en una falsa conciencia.

La teoría crítica del Derecho, por ejemplo Carcova o Capella, señalan que el poder (entendido como un código de símbolos generalizados con los que se comunica la sociedad) oculta una parte de sí con la finalidad de mantener su propia existencia. En el marco del Derecho, tanto iusnaturalismo como iuspositivismo responden a posiciones ideológicas definidas que intentan imponer su visión a la sociedad y reproducir los esquemas sociales. En ese sentido, la ley se convierte en un mecanismo de control de poder en la medida en que refleja una determinada posición y es conocida por un grupo determinado de personas que la interpretan de conformidad con una ideología imperante. El poder y el Derecho se rela-

cionan cuando el grupo social que conoce el significado del modo de operar del Derecho conserva el desconocimiento en el resto de la sociedad, a fin de mantener el poder. Carcova señala que la preservación del poder requiere, precisamente, de la reproducción del desconocimiento.

La ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Con base en los valores del intérprete, se puede encontrar primero el tipo de ideología y después buscar las causas que le dan origen. Durante el proceso electoral del 2000, la Secretaría Ejecutiva rindió al Consejo General el cuarto informe relativo a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de éstas. En dicho informe, el secretario ejecutivo dio cuenta de la presentación de 354 quejas. El análisis es poco estimulante en términos del acceso a la justicia, toda vez que de las 95 quejas resueltas hasta el 23 de agosto: El 61.05% fueron declaradas infundadas; el 11.57% se declararon improcedentes (una improcedente e infundada y otra parcialmente fundada, pero improcedente); el 12.63% fueron desechadas; el 9.47% se declararon sobreseídas y el 5.26% fueron fundadas. La improcedencia y la falta de fundamentación a juicio de la autoridad se han convertido en elementos neutralizadores de la interpretación y resolución de conflictos derivados de la aplicación del Código. La ideología imperante es el formalismo. En resumen: la actuación del Instituto Federal Electoral se basa en una mecánica de eludir el análisis de los asuntos. Esta actividad se justifica desde una postura formalista que considere al Derecho como un asunto cerrado, en el cual la resolución de los asuntos se plantea por medio de un silogismo judicial, en el que la norma jurídica subsume al caso concreto y la conclusión se encuentra contenida en las premisas. El Estado Constitucional de Derecho no puede basarse en esas premisas.

Finalmente, la ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Dichos valores sirven para determinar el tipo de ideología de los aplicadores del Derecho en el órgano electoral administrativo. Los valores pueden ser estáticos y dinámicos, y corresponden a su vez a una deter-

minada ideología. La seguridad jurídica formal es un valor estático que corresponde a una visión formalista del Derecho. La ponderación de principios es un valor dinámico más cercano al garantismo. En el caso del Instituto Federal Electoral, se prefieren los aspectos procedimentales a entrar a la resolución del asunto. El valor que se elige es la seguridad jurídica, que, como se ha dicho, corresponde a una visión formal del Derecho; una visión en la cual sólo puede existir una respuesta correcta, que el aplicador del Derecho debe encontrar. La idea es caminar en sentido contrario. Apoyar a los valores dinámicos. En este último caso no se privilegia la expresión de la ley sino el sentido y la finalidad de las normas; en otras palabras, la interpretación funcional. Por tanto, si las normas (como las electorales) deben privilegiar el ejercicio libre de los derechos (como los derechos políticos) y si el aplicador debe tomar en cuenta esta situación al momento de resolver los casos que se le plantean, los valores dinámicos que de acuerdo con su perspectiva correspondan para cada caso deberán ser movidos por una mecánica garantista que maximice el ejercicio de los derechos.

El órgano electoral administrativo debe seguir el mismo proceso racional en la resolución de sus controversias. En el ámbito interno mediante los procesos de ensayo-error que lo lleven a perfeccionar su andamiaje reglamentario para la resolución de las quejas. También debe buscar que la interpretación elaborada refleje fielmente el sentido de las normas jurídicas aplicables, reiterando una vez más que el no entrar al fondo del asunto no es aplicar el sentido de las normas jurídicas que le confirieron al Instituto Federal Electoral el carácter de garante de la legalidad y la constitucionalidad. Desde la perspectiva externa, debe cuidarse el proceso de argumentación y las consecuencias de los argumentos empleados. La racionalidad de la administración de justicia al exterior se concretará cuando se presenten argumentos convincentes al exterior, en forma pública y abierta, y no con una dinámica de clan, que consideren las consecuencias de sus actos. Finalmente, la seguridad jurídica en sentido material se logrará al cumplir los fines de una interpretación liberal y funcional del ordenamiento jurídico y de la praxis. Estos elementos, bajo esta óptica, podrán ayudar al proceso legitimador del Instituto Federal Electoral. Tal parece que para convertirse en un órgano perfecto en la organización de las elec-

ciones se dejó de atender la labor de controlador de la legalidad electoral en el espacio competencial administrativo.

La legitimidad del Instituto Federal Electoral dependerá, además de la ejemplar organización de los comicios de la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales. Para legitimar la actuación de los órganos del Instituto es necesario clarificar los procedimientos, llegar a mayores estadios de justicia procedimental. No podemos hablar de un Estado de Derecho en materia electoral si no se cumplen las funciones y los principios elementales de éste. A pesar de la transformación del sistema jurídico electoral no hay todavía un cambio en la cultura jurídica. Para lograr el apoyo y respaldo social, el Instituto Federal Electoral debe cambiar su cultura jurídica.

VIII. PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA ELECTORAL

El anclaje de la interpretación electoral, durante una buena parte del siglo XX, se debió a la naturaleza del régimen político y a la ausencia de nuevas metodologías en el conocimiento del Derecho. Durante una etapa importante del régimen político mexicano se consideró a la Constitución como reflejo del proceso revolucionario. El Poder Judicial se constituyó en un organismo ajeno a los planteamientos políticos, situación incompatible con un régimen democrático que exige que los órganos del Estado, con más razón un Poder de éste, realicen funciones de carácter político. Aunado a lo anterior, las escuelas y facultades de derecho de la República tomaron como suyos los postulados de un constitucionalismo clásico legado por esta particular concepción sobre el derecho y la democracia de los herederos de la revolución. La hegemonía se constituyó como el único camino dentro del derecho.

Sin embargo, la tensión hegemonía-estabilidad vs. pluralidad-cambio se encuentra aún vigente en la colectividad nacional. Los pilares en los que se basó el sistema político mexicano de corte autoritario fueron desquebrajándose. Los herederos de la Revolución encontraron que su país contenía a otros grupos sociales no afectos al discurso y al ánimo revolucionario. La presencia de grupos

distintos en el Congreso de la Unión empezó a reflejarse, primero mediante posturas morales en el seno del parlamento, para paulatinamente ir consiguiendo los objetivos de esos grupos en la legislación mexicana. La Constitución, en virtud de esta pluralidad, dejó de ser el reflejo de la Revolución Mexicana y la concreción del único proyecto de nación, para convertirse en un mosaico de posibilidades constitucionales conjugables. La Constitución reflejó muchos proyectos de nación no necesariamente compatibles. De la constitución del autoritarismo se evolucionó a una constitución más democrática.

En ese orden de ideas, no se puede calificar a un proceso como democrático *per se*, sin un análisis objetivo que demuestre que la nueva concepción del Derecho no proviene de una imposición estatal, sino de la mutación conceptual de ciertos principios básicos: el concepto mismo de democracia en el ámbito jurídico, el concepto de ley o el concepto de soberanía. La interpretación jurídica será democrática en la medida en que asuma como propio que la democracia y los derechos humanos son un binomio indivisible.

Por tal motivo, conforme el sistema jurídico se torna más y más complejo, es evidente que los criterios clásicos de resolución de controversias vinculados a la subsunción no proporcionan elementos para satisfacer las demandas de una sociedad más exigente y menos convencida de que el derecho se compone exclusivamente por casos difíciles. Hoy en día, los criterios contemporáneos de interpretación son la interpretación liberal, que maximiza el ejercicio de los derechos fundamentales. Su finalidad es ampliar los márgenes de liberalidad de la actuación de los integrantes del contrato social; la interpretación evolutiva que entiende que la norma, en su sentido original, tenía algún tipo de significado; sin embargo, al evolucionar el contexto histórico de la sociedad esa interpretación deja de tener vigencia, por lo que el aplicador debe buscar el tipo de significado que corresponda a su momento histórico; la interpretación conforme enfatiza la función de máxima permanencia del ordenamiento jurídico; la teoría crítica del derecho ha planteado también un esquema de interpretación basado en la vinculación entre política y derecho; y la interpretación pragmática que considera que el texto no es el único punto de partida para efectuar la interpretación; la necesidad de valorar el presente y el futuro sin anclarse en las decisiones y modelos históricos que poco

aportarán a la solución de los problemas reales; la ausencia de una imperiosa necesidad de crear modelos universales, esto es, podemos vivir sin teorías generales; y la necesidad de entender que la resolución será válida sólo para un momento determinado.

Por otra parte, válidamente se pueden señalar como fines de la interpretación electoral: la normatividad constitucional; racionalidad de las decisiones; unidad del ordenamiento; la gobernabilidad y legitimidad del ejercicio del poder público; el reposicionar el papel de los órganos jurisdiccionales en el Estado Constitucional; el impacto en el sistema de fuentes; la justificación de los resultados; evolucionar el marco jurídico; el límite a la legislación; abatir el rezago y revalorizar los derechos políticos.

Por su parte, los límites de la interpretación electoral son el límite de jerarquía constitucional; el límite material de los derechos políticos; el límite material de las prohibiciones constitucionales; el límite material de la costumbre internacional y nacional derivado de normas interpuestas; el límite procedimental del mecanismo de resolución de casos; el límite procedimental de la resolución de antinomias; el límite procedimental de la resolución de antinomias entre principios y el límite sustancial de la racionalidad.

La interpretación para la democracia deberá reunir varios factores: es una interpretación abierta del texto constitucional. En el ámbito procedimental deja de lado el silogismo y la subsunción y utiliza otro tipo de herramientas jurídicas: la ponderación, la tópicica, la saturación. En el ámbito sustancial, es una interpretación que permite el desarrollo a partir de la ductibilidad, de la posibilidad de moldear el Derecho para que éste cumpla con su función de mediación social. Es una interpretación que opera con un control difuso de la constitucionalidad, que reclama una actividad vanguardista por parte de los aplicadores jurídicos, y por supuesto, se trata de un modelo de interpretación garantista que maximice el ejercicio de los derechos fundamentales.

El Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral son instituciones modélicas del Estado mexicano. Son paradigmas de eficiencia y legitimidad, sin embargo, si en estos órganos la cultura jurídica formalista ha permeado e impide o retrasa nuevas concepciones en torno al Derecho, es evidente que en instituciones menos desarrolladas la situación será más grave.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aarnio, Aulis, *Derecho, Racionalidad y Comunicación Social*. Ensayos sobre Filosofía del Derecho, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, núm. 40, México, Fontamara, 2000.
- Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos humanos*, Serie Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho núm. 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995.
- Derecho y Razón Práctica*, Fontamara, México, 1993.
- Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, 2ª ed., México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000.
- Las razones de derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- Los límites de la interpretación constitucional*. De nuevo sobre los casos trágicos en interpretación jurídica y decisión judicial, México, Fontamara, col. Doctrina Jurídica Contemporánea, 1998, p. 190.
- Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho, Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 1-25.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Teoría General del Derecho*, Themis, Colombia, 1997.
- El Problema del Positivismo Jurídico*, 5ª ed., Fontamara, México, 1995.
- Contribuciones a la Teoría General del Derecho*, Madrid, Debate, 1990.
- Bockenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000.
- Caballero, José Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de Derecho” en *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999.

Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco jurídico y teórico de la transición*, UNAM, México, 1994.

Capella, Juan Ramón, *Fruta Prohibida. Una aproximación histórico teórica al estudio del Estado y del Derecho*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 1999.

—José Ramón, *Elementos de análisis jurídico*, Trotta, Madrid, 1999.

Carbonell, Miguel, “El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento”, en *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Año 5, núm. 8, mayo-agosto 2000, Cigro.

—*Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2000.

Carcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Trotta, Madrid, 1997.

Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 6, México, 2002.

Cárdenas Gracia, Jaime; Gracia, Alan y Nieto, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, IJ - UNAM, 2000.

Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden institucional*, UNAM, México, 1996.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, UNAM-CNDH, 1996.

Cossío, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, col. Biblioteca de Filosofía del Derecho, Ética y Política, núm. 74 Fontamara, México, 2000.

De Cabo Martín, Carlos, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000.

Dworkin, Ronald, *Los Derechos en serio*, Argentina, Planeta Angostini, 1993, 507 pp.

- Elías Musi, Edmundo, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, op. cit., México, 1997.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 28 y ss.
- Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 871 y ss.
- Fix-Fierro, Héctor; López Ayllón, Sergio, *Tan cerca, tan lejos, cambio jurídico y Estado de derecho en México, 1970-1999*, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.
- Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 1, México, UNAM, 1995, pp. 24-26.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, México, 1998.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGrawHill, 1997, p. 95.
- Justicia Electoral y Democracia, en *El camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación-III-UNAM-Cámara de Diputados, México, 1998, pp. 389 a 406.
- González Oropeza, Manuel, *La saga de los derechos políticos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- ¿Por qué no se cumplen las leyes en México? *El uso y la práctica de la ley en México*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 1997.
- “La interpretación jurídica” en México, en *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*, México, col. Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara, 1998.

- Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, col. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001.
- “La Constitución como límite a la legislación”, en *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2000.
- Estudios sobre interpretación jurídica, México, UNAM, 1999.
- Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés, traducción de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, 1990.
- Lara Sáenz, Leoncio, Comentario al artículo 41, *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 136.
- López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del derecho en México. La encrucijada entre la transición y la modernidad*, México, UNAM, 1998.
- Martínez Veloz, Juan, *Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos*, México, Laguna, 2001.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y Legislación Electoral. 30 años después de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Nieto, Santiago, “La reforma de 1996. ¿La última reforma del siglo?”, en *Derecho y Legislación Electoral. 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Los derechos políticos en el Estado Constitucional de Derecho, *Concordancias*, Año 5, núm. 8, mayo-agosto 2000, Cigro, Chilpancingo.
- Interpretación de los órganos electorales, *Fundap*, Querétaro, 2002.

- Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 9ª ed. Barcelona, Ariel, 1999.
- Nohlen, Dieter, “Derecho Electoral”, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), Costa Rica, 1989.
- Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 9º constitucional”, *Constitución Comentada*, Consejo de la Judicatura Federal- III, México, 1997.
- “Evolución del Derecho Electoral Mexicano”, en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, UNAM, México, 1998.
- Peczenik, Aleksander, *Derecho y razón*, Fontamara, México, 2000.
- Perelman, Chaïm y Olbertchts-Tyteca, L., *La nueva retórica*, núm. 16, Colofón S.A., México, 1995.
- Rarmírez García, Eduardo, “Lecciones para nuestra actualidad de la Ética del discurso de Habermas”, *México, Cultura y Derecho*, núm. 2, Invierno 2000-2001.
- Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, Fontamara, México, 2001.
- Serna de la Garza, José María, “Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos Tabasco y Yucatán”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 100, Nueva Serie, Año XXXIV, enero- abril 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Serrano, José Luis, *Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica*, Trotta, Madrid, 1999.
- Squella, Agustín, *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, México, Biblioteca de ética, filosofía de derecho y política, Fontamara, 1995.

Tamayo y Salmorán, Rolando, voz: “Interpretación Jurídica”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed., Porrúa, México, 1995.

Terrazas Salgado, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 16.

Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, p. 176.

Vega, Juan, “Los principios de Dworkin: un análisis”, en *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Centro de investigación, consultoría y docencia en Guerrero, A.C., Año 3, núm. 5, 1998.

Vega, Juan, *Seguridad jurídica e interpretación constitucional*, tesis doctoral, inédita.

Vigo, Rodolfo L., *Interpretación Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.

Wróblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, col. Doctrina jurídica contemporánea, núm. 9, México, 2001.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1992.

Zertuche Muñoz, Héctor Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990.

JUSTICIA ELECTORAL. ESTRUCTURA Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL

*María Silvia ORTEGA AGUILAR DE ORTEGA**

Un importante aspecto que siempre se encontrará presente en los debates sobre algún tópico de carácter electoral, será el de la defensa que se realice, la forma en que se lleve a cabo y los medios de que se dispongan para salvaguardar a la Constitución Política de algún Estado y los principios que la forman.

En este punto convergen a su vez las partes que integran al documento constitucional; por un lado, esos inalienables derechos de los hombres; los denominados derechos humanos, reflejo de la tradición histórica del siglo XII en Inglaterra desde sus orígenes en la Carta Magna, mismos que hoy en día nos resultan de la suma de las denominadas garantías individuales y de los derechos políticos de los ciudadanos.

La otra parte de la Constitución, la orgánica, es manifiestamente la forma en que se organiza el poder público, en donde se inserta el poder político y las formas en que el ejercicio de la soberanía nacional debe llevarse a cabo. Similar situación tienen cabida en la Carta Magna, las denominadas decisiones políticas fundamentales; decisiones que permiten identificar el tipo de Estado y la forma de gobierno que se regula como consecuencia de los anhelos del poder constituyente hasta la instalación de los poderes constituidos.

En el texto de la Norma Fundamental, tienen cita las aspiraciones colectivas de bienestar y progreso; paz y estabilidad políticas;

* Exmagistrada presidenta de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF.

prácticamente en todos los documentos contemporáneos que organizan a los Estados, comprenden que la forma de gobierno debe encaminarse a lograr la democracia como una forma de vida, una forma de gobierno y una vía que permita alcanzar metas nacionales en la unidad y la tradición histórica que los une.

Derivado de nuestro desarrollo como nación, el anhelo de independencia se formuló inspirado en las mejores ideas de la ilustración y de las más adelantadas propuestas del liberalismo tanto económico, como político; por esa razón, no es extraño que haya existido una dirección encaminada a mantener a la democracia, la participación y la idea de la representación política como decisiones constitucionales.

Es verdad que la historia de los últimos siglos nos ha evidenciado que anhelos que se contraponen con la democracia también demandan su espacio a costa de cualquier precio; y es verdad también, que las razones se han impuesto a las vías autoritarias.

En esos territorios donde la fuerza se ha montado sobre la razón a través de la violencia más descarnada, en nuestros días hemos sido testigos del derrumbe de sus muros y del agotamiento de sus propuestas; enaltecidos por la soberbia, la inercia del humanismo los ha debatido; enclaustrados en sus delirios de superioridad, el desarrollo de la civilización los ha liberado.

La propuesta de la democracia de nuestros días se encuentra identificada precisamente con aquello que se ha pretendido sofocar: la tolerancia, la pluralidad, el respeto por el otro, la competencia electoral, la equidad económica, etc.

Sobresale en el planteamiento de esas propuestas encaminadas a fortalecer las vías de la ley, el denominado Estado de Derecho, mismo que ha adquirido un determinado número de características que le alejan de toda inquietud autoritaria.

Así, tenemos que ese especial tipo de Estado defiende la idea de que la Constitución mantenga el carácter de Ley Suprema; que los derechos públicos subjetivos sean reconocidos y garantizados por esa norma fundamental; que la aplicación del principio de legalidad sea una constante en el ejercicio jurisdiccional y administrativo; la consolidación de un gobierno representativo, democrático y popular con la participación de todas las capas sociales; asimismo, un efectivo principio de separación de funciones de los poderes

constituidos, a fin de impedir el abuso del poder y un eficiente control político, tanto al interior de cada uno de los órganos como entre ellos mismos, según lo señalara en su clásica concepción Karl Loewenstein; importante también para la consolidación del estado de Derecho resulta el mantener un régimen de opinión pública, organizada y libre en el cual se respete la opinión del otro y la crítica de quienes han consagrado su desarrollo profesional a la tarea de comunicar.

Como podemos observar, la labor por conservar, alentar y evolucionar un especial tipo de Estado de Derecho a la luz de las nuevas condiciones del mundo contemporáneo y de las exigencias de las sociedades actuales, no es un reto fácil de conquistar, mucho menos, cuando se aparecen en los diversos escenarios períodos de crisis económicas y políticas producto de causas diversas.

Sin duda alguna que aquellas viejas lecciones de Max Weber sobre la legitimidad política y legalidad del acceso de los gobernantes a los cargos públicos, parece un tema renovado; los países del mundo actual, viven el difícil camino de sobrevivir con democracia, aún y con la presión autoritaria.

Una parte fundamental de la vida democrática de los Estados modernos, es precisamente transparentar las vías de acceso al poder político, sin menguar las bases de la representación, la equidad, la tolerancia y el pluralismo, entre otros principios.

Por lo anterior, cada vez más, los Estados modernos asumen compromisos por mantener vivos esos ideales democráticos mediante el fortalecimiento de los medios de defensa de las constituciones políticas que, a fin de cuentas, representan, no solamente la expresión jurídica del Estado, al clásico estilo kelseniano, sino también al Estado mismo en la acepción que distinguiera Carl Schmitt.

El control de esas fuerzas que pugnan cada una hacia su propia satisfacción, debe asumirse al interior de una efectiva aplicación de la ley y de los principios del Estado de Derecho, como la única posibilidad de hacer viable la gobernabilidad democrática.

Cruzada por esas tendencias, se encuentra, entre otros procesos democratizadores, precisamente la denominada justicia electoral; tendencia descentralizadora de los mecanismos de control y calificación tradicionales del poder político, definido hacia la creación de órganos autónomos y especializados encargados de diri-

mir conflictos de carácter electoral al amparo de la ley, la Constitución y los principios que de ella emanan.

Seguramente que el concepto tenderá a elaborar sus propias definiciones; en cada nueva elección en donde tienen cita las ideas de los contendientes, los postulados de los partidos políticos y la dinámica de la propia política como práctica humana, la justicia electoral deberá perfeccionar sus mecanismos para impartir justicia. En este sentido, la autonomía de los responsables de impartirla, deberá observarse en los niveles de independencia que ostenten, misma que, sin duda, se concentrará en prevalecer que la ley sea el límite de su actuación y el inicio de su desarrollo; mientras un juzgador se apegue a la estricta letra de la ley, las posibilidades de que sea vinculado a intereses opuestos se debilitarán, pues su responsabilidad ante ella será concomitante a su propio desarrollo profesional, responsabilidad jurídica y aspiración ética.

Pareciera evidente que la materia a la que atiende la justicia electoral no es otra que esa que se encuentra entre la encrucijada de la legitimidad y de la legalidad; el carácter político de la sentencia de un tribunal electoral no puede desconocerse o pretender dejarse de lado, por supuesto que se trata de una decisión política, pero justificada, amparada y aislada del carácter particularista que se identifica con alguna tendencia política en especial, gracias a la labor de quien debe aplicar la norma al caso concreto.

Lo anterior, con el objeto de que todos los actos o resoluciones de quienes dentro de sus atribuciones desarrollen actividades de carácter electoral, ajusten ese actuar a la norma y a los principios constitucionales; así, la justicia electoral mira ese fin alejando cualquier norma, principio o lineamiento que se oponga a la norma constitucional.

Es perceptible que en esta conformación, se pone de manifiesto la voluntad del órgano revisor de la Constitución al establecer, como parte de esa evolución hacia la certeza, autonomía y fortaleza de la institución jurisdiccional electoral, un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten a lo dispuesto en la Carta Magna.

Como lo hemos señalado, no existe otro camino para hacer realidad la consolidación del principio de justicia electoral que el compromiso integral de los órganos del Estado, situación que, a su vez,

redunda en la conjunción de esfuerzos a fin de transparentar el acceso al poder político por vías legítimas y legales.

La participación integral de los órganos del Estado en esta tarea, corresponde precisamente a asumir la responsabilidad que el legislador tiene en sus manos al crear la norma; el Ejecutivo de aplicarla y, en el caso específico de la justicia electoral mexicana, el Poder Judicial de dilucidar cada caso que se le presente.

Atento a lo anterior, el legislador mexicano fijó una distribución de competencias, desarrollando un sistema que, respecto de actos y resoluciones electorales, determinados medios de impugnación pueden ser interpuestos.

Una distribución inteligente de competencias del sistema de justicia electoral, ha logrado alcanzar aspectos políticos fortalecidos con la fuerza del Derecho y los principios constitucionales, a través de sentencias responsables. No se trata de identificar esta tendencia, como muchos lo pretenden, como la judicialización de la política o la politización de la justicia, conceptos desarrollados en otros hemisferios bajo diversas condiciones y con aspectos sociopolíticos también diferentes; nos encontramos ante una nueva realidad nacional en la cual se aprecian valores dentro de los cuales se encuentran la madurez política de las organizaciones partidistas, las demandas sociales y la entrega de nuestra ciudadanía a la construcción sólida de un Estado de Derecho con sustento constitucional.

No existe otra realidad. La justicia electoral en México ha tomado la decisión de consolidarse; las instituciones del Estado mexicano la respaldan, por ello su importancia y su debate al amparo de las actuales circunstancias, irreversibles en su desarrollo por consolidarla y fortalecerla desde el aspecto de la defensa de su autonomía: entre más se encuentren los magistrados apegados a la letra de la ley, más dependientes serán de ella y menos de aspiraciones de otra índole.

Por todo lo anterior podemos revisar que, a través de nuestra tradición cultural y política en materia electoral, se implementó en México un sistema basado en la autocalificación, misma que, por disposición de Ley, 15 días antes de la instalación formal del Congreso General de la República, los electos representantes populares, acreditaban ser ganadores de una elección y concurrían como presuntos legisladores.

Reunidos en sus respectivas cámaras, votaban la integración de una mesa directiva, también compuesta por presuntos diputados, que tenía por objeto dirigir los trabajos de los denominados colegios electorales con la finalidad de calificar las elecciones de cada uno de sus miembros; de esa forma la presunción política de su elección como representante popular se convalidaba al momento de ser aprobado por el Colegio respectivo el nombramiento correspondiente, fuera para participar como diputado, senador, presidente de la República o, en su caso, ministros del Poder Judicial, así como al tomársele la protesta de ley para ejercer sus derechos y obligaciones.

Dicho sistema se practicó en México desde el inicio de nuestra vida constitucional hasta 1977, año en que se configuró el denominado recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual actuaba como Tribunal de derecho, respecto de las determinaciones de los colegios electorales, en la calificación de las elecciones. Resoluciones que tendrían un carácter declarativo y que no anularían ni convalidarían los fallos del Colegio Electoral.

Diez años después, esto es, en 1987 se creó el Tribunal Contencioso Electoral cuyas resoluciones podían ser modificadas libremente por los colegios electorales. Para permitir que este Tribunal contara con autonomía, rango y jerarquía de naturaleza jurisdiccional, se creó en 1990, el Tribunal Federal Electoral, tribunal autónomo en sus decisiones, mismo que, guiado por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, se integró con magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, propuestos por el presidente de la República; magistrados que una vez en funciones y por disposición constitucional, solo eran responsables ante el mandato de la ley.

No obstante el gran avance, la reforma política y jurídica de la calificación de las elecciones en nuestro país, se encontraba en vías de consolidarse; las resoluciones del Tribunal Federal Electoral continuaban sujetas a la revisión por los colegios electorales. Es de destacarse que, no obstante esta posibilidad política de aceptar o no el fallo judicial, precisamente en el año electoral correspondiente, no se revocó ninguna resolución de ese Tribunal.

Más aún, para el año de 1993, el Tribunal Federal Electoral fue fortalecido al contar con una Sala Central y Salas Regionales, lo que permitió que los asuntos fueran resueltos en dos instancias, de tal manera que los partidos políticos tenían a su alcance instancias procesales que les permitían esgrimir sus impugnaciones, ahora desde la palestra de un tribunal imparcial y altamente calificado, en donde se debatían los hechos controvertibles al amparo del derecho y la razón; la fuerza política, la negociación a la sombra de la ley y las presiones de todo tipo habían de desaparecer.

Así, si un partido impugnaba la declaración de validez de una elección o la expedición de las constancias de mayoría, dicha inconformidad se conocía por las Salas Regionales de primera instancia; las resoluciones de éstas podían ser revisadas por la Sala de segunda instancia mediante el recurso de reconsideración.

Un aspecto que no debemos dejar pasar es el hecho de que, desde 1917 hasta el 22 de agosto de 1996, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, tenía en sus manos la calificación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Muchos de nosotros fuimos testigos de los trabajos de esos colegios electorales, unos como espectadores desde la sociedad civil, otros probablemente como protagonistas, lo cierto es que, desde cualquier punto de vista, esos momentos de incertidumbre para el país, en donde la designación del titular del Poder Ejecutivo podría encontrarse al arbitrio de las fuerzas políticas, unas ganadoras y otras representativas de ideologías diversas, en donde las pasiones no tenían medida y, en muchas ocasiones, ni rumbo ni destino, no demostraban a los gobernados certeza ni gobernabilidad.

La zozobra y el apresuramiento en la lectura de los resultados y en la declaratoria de validez que debía cumplir con las formalidades que la Constitución establecía, provocaron diversos enfrentamientos entre grupos que no merecíamos los ciudadanos.

De ahí la trascendencia histórica que representan las atribuciones que hoy en día se le confieren a la Sala Superior del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya probada rectitud y observancia de la norma constitucional y de las leyes electorales, le ha permitido asumir la enorme responsabilidad de calificar la elección y hacer la declaración correspondiente de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 94, establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

En la misma conformación orgánica del Estado mexicano, el artículo 99 constitucional establece que el Tribunal Electoral será con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en su materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; para el ejercicio de sus atribuciones; ahí mismo se señala, que el Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y Salas Regionales; sus sesiones serán públicas en los términos que determine la Ley y contará con el personal jurídico y administrativo necesario.

La Sala Superior del Tribunal Electoral tiene su sede en el Distrito Federal y se integra con siete magistrados electorales; su presidente es elegido de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años.

Los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las Salas Regionales, son elegidos por el voto de las dos terceras partes, de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente, siempre y en todo caso a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los magistrados que integran la Sala Superior deberán satisfacer los mismos requisitos que para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 95 constitucional, esto es:

- “1. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento; en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
2. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.
3. Poseer el día de la designación título profesional de Licenciado en Derecho expedido por la autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de diez años en tal ejercicio.
4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratara de delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza o en otro que lastime la buena fama en el concepto público, se les inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena de prisión.

5. Otro requisito para ser Magistrado de la Sala Superior es haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y
6. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, ni Gobernador de algún Estado o del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.”

Además de estos requisitos constitucionales, el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala:

- “7. Contar con credencial para votar con fotografía.
8. Tener conocimientos en materia electoral.
9. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.
10. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años anteriores a la designación y,
11. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los 6 años anteriores a la designación.”

Los nombramientos de los magistrados de la Sala Superior, deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de Justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica; durarán en su encargo 10 años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por la misma Sala en los términos del artículo 98 de la Constitución.

El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, las que se integrarán con tres magistrados electorales; cuya sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las Circunscripciones Plurinominales en que se divide el país, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución, dicho precepto constitucional establece que los trescientos distritos electorales uninominales surgirán de dividir la población total del país entre esos distritos que constituye la demarcación territorial, y la distribución de estos distritos electorales, entre las entidades federativas, se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la

representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría; para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listados regionales se constituirán cinco Circunscripciones Electorales Plurinominales en el país, de conformidad con el artículo 52 de nuestra Constitución. A su vez el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que previo a que se inicie el proceso electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales; asimismo tal organismo en su oportunidad estableció la demarcación territorial de los trescientos Distritos Electorales Federales Uninominales en que se divide el País, así como el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales. Ahora bien, las cinco Salas Regionales con las que cuenta el Tribunal Electoral, se instalaron en la cabecera de cada una de las circunscripciones en que se dividió al País, y ello atendiendo a lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así, en la Primera Circunscripción la Sala Regional tiene su sede en Guadalajara y el ejercicio de su jurisdicción comprende los estados de Jalisco, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

En la Segunda Circunscripción la Sala Regional tiene su sede en Monterrey y el ejercicio de su jurisdicción comprende los Estados de Nuevo León, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

En la Tercera Circunscripción la Sala Regional tiene su sede en Xalapa y el ejercicio de su jurisdicción comprende los estados de Veracruz, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

En la Cuarta Circunscripción la Sala Regional tiene su sede en el Distrito Federal y el ejercicio de su jurisdicción comprende el Distrito Federal, y los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Y, en la Quinta Circunscripción la Sala Regional tiene su sede en Toluca y el ejercicio de su jurisdicción comprende los estados: de México, Guerrero y Michoacán.

Los magistrados electorales que integren las Salas Regionales, durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promo-

vidos a cargos superiores y, deberán satisfacer los mismos requisitos que para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, esto es:

1. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio en sus derechos;
2. Mayor de treinta y cinco años;
3. Gozar de buena reputación;
4. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año;
5. Contar con título de Licenciado en Derecho;
6. Práctica profesional de cuando menos cinco años. Además de estos requisitos previstos en el artículo 99, antepenúltimo párrafo, de la Constitución, el artículo 213 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los Magistrados Regionales deben:
 7. Contar con credencial para votar con fotografía;
 8. Tener conocimientos en materia electoral;
 9. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de algún partido político.
 10. No haber sido registrado como candidato a algún cargo de elección popular en los últimos 6 años anteriores a la designación.
 11. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal de algún partido político en los 6 años anteriores a la designación.

Cada Sala Regional contará con un presidente que será elegido de entre los magistrados electorales que la integran, para cada periodo en que deba funcionar la Sala, conforme al artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con relación a las principales atribuciones del Tribunal Electoral, éstas se encuentran contenidas en el artículo 99 de la Constitución, y son las siguientes:

“Le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable de los siguientes casos:

1. De las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores a través del Juicio de Inconformidad.
2. De 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, quien realizará el cómputo final de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 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, mediante el Juicio de Inconformidad.

3. También conoce el Tribunal Electoral de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que viole normas constitucionales o legales al resolver los juicios de revisión constitucional electoral.

4. De actos o resoluciones definitivas 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 ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o, el resultado final de las elecciones al tramitar y resolver los respectivos recursos de apelación.

5. De las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos políticos electorales del ciudadano mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

6. De los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores a través del recurso de apelación que interpongan en contra de la sanción que aplique la Comisión de Administración apoyada en el dictamen de la Comisión Sustanciadora.

7. De los conflictos o diferencias laborales, entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores al resolver el juicio respectivo.

8. De la determinación e imposición de sanciones en la materia y demás que señale la ley.”

Como ven ustedes, el actual Tribunal Electoral goza de plena autonomía funcional, aunque pertenezca al Poder Judicial de la Federación, pues atendiendo al cúmulo de sus atribuciones, a la definitividad de sus resoluciones, y al nombramiento de sus integrantes, cuya designación no depende de un solo poder, pues interviene, como ya se dijo, el Pleno de la Suprema Corte y el Senado de la República; es evidente que la función jurisdiccional que desempeña se limita a juzgar las elecciones y demás actos en materia electoral con independencia de la labor que desempeña la Suprema Corte; y sin ninguna presión partidista, con total independencia política, alto profesionalismo y plena imparcialidad.

Así, los magistrados que integran tanto la Sala Superior como las Salas Regionales cuentan entre otras atribuciones con las de concurrir, participar, y votar en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por sus respectivos Presidentes. Resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, formular los proyectos de sentencias de los asuntos que se les turnen y discu-

tir y votar los proyectos de sentencia. Realizar los engroses de los fallos aprobados cuando sean designados para tales efectos. Admitir o desechar los medios de impugnación y someter a la consideración de la Sala los proyectos de sentencia que confirmen, modifiquen o revoquen el acto impugnado o el desechamiento de los juicios por notoriamente improcedentes, etc.

A la Sala Superior le corresponde conocer y resolver en forma definitiva e inatacable de: (Art. 189 Ley Orgánica)

“1. Juicios de inconformidad que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltos realizará el cómputo final, y hará la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, respecto del candidato que hubiese obtenido la mayoría.

2. También resuelve los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas en los juicios de inconformidad, pronunciadas por las Salas Regionales, cuando se impugne la nulidad de la elección de Diputados y Senadores por ambos principios.

3. Conoce del recurso de apelación que se presente en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva, todos del Instituto Federal Electoral, así como del informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Electoral, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales.

4. La Sala Superior resuelve el recurso de apelación en contra de actos de la autoridad electoral federal en época que no sea de elecciones.

5. Conoce del juicio de revisión constitucional electoral en contra de actos o resoluciones de autoridades electorales de los estados y del Distrito Federal que organicen y califiquen los comicios locales, que infrinjan un precepto constitucional y que puedan ser determinantes para el proceso electoral o al resultado final de las elecciones de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados Locales y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

6. Conoce y resuelve el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que se promuevan por violación a la prerrogativa de votar y ser votado y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos.

7. Resolver en forma definitiva e inatacable las apelaciones que interpongan los servidores del Tribunal Electoral en contra de resoluciones de la Comisión de Administración.

8. Resuelve las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, mediante el juicio que interponga el servidor del Instituto dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación que le afecta.

9. La Sala Superior del Tribunal Electoral tiene la facultad de apercibir, amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el salario mínimo vigente, en el Distrito Federal, a las personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Tribunal Electoral, tanto en promociones como en impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento.

10. Conoce de las impugnaciones contra las sanciones que aplique el Instituto Federal Electoral a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas, observadores y cualquier otra persona física o moral, mediante el recurso de apelación.

11. Otra atribución de la Sala Superior es fijar la Jurisprudencia Obligatoria.

Esta jurisprudencia se fija cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma; y cuando las Salas Regionales 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; en estos casos la Sala Regional comunicará a la Superior las cinco sentencias que contengan el criterio, que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia. También se establecerá jurisprudencia por la Sala Superior, cuando resuelva contradicción de criterios entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior; la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un Magistrado Electoral de cualquier Sala, o por las partes y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad. Será obligatoria para las Salas y el Instituto Federal Electoral así como para las autoridades federales y locales cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos políticos-electorales 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.

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 y se publicará en el órgano de difusión del tribunal.

La jurisprudencia se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de la Sala Superior; en dicha resolución se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio y siempre que se den tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario en el mismo sentido. Esto es, se interrumpe en la misma forma en que se crea.

12. Otra atribución de la Sala Superior es elegir a su Presidente así como conocer y aceptar su renuncia.

13. Insacular de entre sus miembros, con excepción del Presidente, al Magistrado que integre la Comisión de Administración.

14. Conceder licencias a los Magistrados Electorales que integran el Tribunal que no excedan de un mes.

En este aspecto cabe señalar que en los casos de renunciaciones, siempre por causas graves, serán comunicadas por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta la someta a la aprobación de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Las ausencias temporales que excedan de un mes serán cubiertas por un Magistrado Electoral con carácter de interino, e igualmente la Sala Superior lo hará del conocimiento de la Suprema Corte a fin de que ésta haga la elección respectiva, conforme al artículo 198 de la Ley Orgánica. Las ausencias por defunción, o por otra causa de separación definitiva, serán cubiertas con la elección de un nuevo Magistrado Electoral y, las licencias que no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Sala Superior y las que excedan de ese tiempo sólo por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, siempre y cuando no excedan del término de dos años. En cuanto a las licencias de los servidores públicos o empleados que deban faltar temporalmente al ejercicio de sus funciones serán otorgadas por la Sala Superior sólo hasta por seis meses, con o sin goce de sueldo y sin goce de sueldo cuando excedan de ese término y comprenderán el cargo y la adscripción.

15. La Sala Superior designará a su representante ante la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral.

16. La Sala Superior aprobará el Reglamento Interno, que la Comisión de Administración someta a su consideración.

17. Fijará los días y horas en que deba sesionar la Sala.

18. Conocerá y resolverá sobre las excusas e impedimentos de los Magistrados Electorales que la integran.

19. Resolverá los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, por razón de territorio.

20. Vigilará que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores de la Sala Superior ante la Suprema Corte.

En la sesión de los asuntos de los que conoce la Sala Superior, integrada como ya se ha dicho por 7 magistrados, bastará la presencia de 4 de ellos para que sesione válidamente y sus resoluciones serán tomadas por unanimidad, mayoría calificada o mayoría simple de votos de sus integrantes.

Para hacer la declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos la Sala Superior debe sesionar con la presencia de cuando menos 6 de sus magistrados. En caso de empate el presidente de la Sala tendrá voto de calidad.

Cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuese rechazado por esa mayoría, podrá formular voto particular por escrito el que se insertará al final de la sentencia, siempre y cuando el escrito, que contenga el voto particular, se presente antes de que se firme la sentencia.

El presidente de la Sala Superior conducirá las sesiones y conservará el orden durante las mismas, las que siempre serán públicas salvo cuando los asistentes no guarden compostura, podrá ordenar el desalojo y continuar la sesión en privado.”

Por lo que hace a las atribuciones de las Salas Regionales: (Art. 193 y 195 Ley Orgánica)

“1. Conocerán y resolverán durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios en única instancia y en forma definitiva e inatacable de los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal con excepción de los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, pues de estos conoce la Sala Superior.

2. Las Salas Regionales conocen y resuelven los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de Diputados y Senadores por ambos principios durante la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios.

3. También conocen las Salas Regionales de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con motivo de los

procesos electorales federales ordinarios y sus resoluciones son definitivas e inatacables.

4. Califican y resuelven las excusas que presenten los Magistrados Electorales de la Sala respectiva.

5. Conocen de las diligencias que deban practicarse fuera de las instalaciones de las mismas, por los Secretarios y Actuarios.

6. En las Salas Regionales se fijan las sesiones públicas que deban de practicarse en fecha y hora determinada, con la presencia de los tres Magistrados que las integran, las resoluciones se dictan por unanimidad o mayoría de votos y si un Magistrado disiente de la mayoría o su proyecto es rechazado, por esa mayoría, podrá formular voto particular por escrito, el que se insertará al final de la sentencia, siempre y cuando el escrito que contenga el voto se presente antes de que se firme la sentencia. Al igual que en la Sala Superior, el Presidente de las Regionales convoca a las sesiones, las preside y guarda el orden durante los debates y al igual que el Presidente del Tribunal Electoral podrá ordenar el desalojo de la Sala y continuar en sesión privada.

7. Eligen las Salas Regionales a quien fungirá como su presidente.

8. Cuentan las Salas Regionales con un Secretario General, Secretarios y Actuarios y demás personal jurídico y administrativo nombrado conforme a los lineamientos que dicta la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

El Secretario General cuenta al igual que el Secretario General de la Sala Superior de varias atribuciones entre las que destaca el apoyar al Presidente de la Sala en las tareas que se le encomienda. Dar cuenta, con los proyectos de sentencia, tomar las votaciones y formular el acta respectiva en las sesiones de la Sala. Revisa los engroses de las resoluciones, y lleva el control del turno de los magistrados electorales de la Sala, etc.

9. Tratándose de procesos electorales federales extraordinarios, conocerán de los recursos de apelación y de juicios de inconformidad, ya mencionados, la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en donde deba llevarse a cabo la elección extraordinaria respectiva.”

El camino recorrido para llegar a contar con organismos encargados de la alta responsabilidad de administrar justicia en materia electoral, ha sido relativamente corto; sin embargo, se puede afirmar que en la evolución legislativa de la jurisdicción ordinaria electoral existe paralelismo entre los diversos órganos encargados de dicha función a través de los años, esto es, entre el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el actual Tri-

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el que surgió a raíz de las opiniones vertidas por los partidos y asociaciones políticas, por las organizaciones sociales, por las instituciones académicas y por los ciudadanos en general, que impulsaron la necesidad de crear una instancia jurisdiccional de carácter autónomo, que tuviera las siguientes características: independencia política, alto profesionalismo y plena imparcialidad, para construir una nueva democracia, una mejor relación entre ciudadanos y gobierno, y hacer realidad el anhelo del pueblo de México de elegir a sus gobernantes de manera pacífica y libre.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, EL CONTROL CONSTITUCIONAL Y LA JUSTICIA ELECTORAL

*Carlos ORTIZ MARTÍNEZ**

SUMARIO: I. Derechos fundamentales; II. Tribunales constitucionales; III. Medios de control constitucional; 1. Juicio de amparo; 2. Acción de inconstitucionalidad; 3. Controversias constitucionales; 4. Juicio político; IV. Justicia electoral; 1. Medios de impugnación en materia electoral; V. Conclusiones.

I. DERECHOS FUNDAMENTALES

Para iniciar el análisis sobre los derechos fundamentales y su relación con la justicia constitucional y la justicia electoral, se debe precisar en primer término, cuáles son los derechos fundamentales, es decir, identificar si son aquellos que el hombre tiene por el hecho de ser parte de la naturaleza o aquellos que se encuentran establecidos en una Constitución o en Tratados Internacionales, o bien, la unión de ambos; los que tiene el hombre por considerarse, dentro de la naturaleza, como ser humano y además se encuentran incorporados a una norma fundamental como lo es la Constitución.

Los derechos fundamentales no sólo son los que se encuentran dentro de los primeros veintinueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el llamado capítulo de

* Exmagistrado presidente de la V Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agradezco la colaboración de los secretarios licenciados José Cruz Saavedra Mandujano y José Antonio Valadez Martín.

garantías individuales, ya que también se establecen derechos fundamentales en el artículo 123 de la Carta Magna, relativos al trabajo, o en el artículo 35 que prevé el derecho de votar y ser votado, así como el de asociación, el de la defensa de la República y el derecho de petición que también se encuentra regulado en el artículo 8° de la propia ley suprema.

Es factible concluir que los derechos fundamentales son aquellos que tiene el hombre por su dignidad humana, la vida, la libertad, la propiedad, el trabajo, la libre asociación y convivencia en sociedad, sin que para ello sea necesario que se encuentren regulados o establecidos en leyes supremas o tratados internacionales; es decir, el hecho de que se encuentren en estos cuerpos normativos, es simplemente para hacerlos valer frente a los demás, a través de los medios de protección que las propias constituciones y tratados regulan, lo que nos conduce a cuestionarnos si en realidad el término garantías individuales se encuentra bien empleado, ya que lo que encontramos en el citado Capítulo Primero de nuestra Constitución no son verdaderas garantías individuales, sino derechos fundamentales que también aparecen en otros capítulos de la propia Constitución, e inclusive se reiteran en los diversos tratados internacionales que nuestro país ha signado, y se puede concluir que las verdaderas garantías individuales son los medios de protección de esos derechos fundamentales, como son el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio político, entre otros.

Los derechos fundamentales son derechos protegidos por el Estado y definen la situación del individuo, sin embargo, surge de este último punto la interrogante de que ¿Será lo mismo derechos humanos y derechos fundamentales?

Al parecer serían los mismos derechos, sólo que los derechos humanos no necesitan encontrarse en alguna norma fundamental para ser parte integrante de la naturaleza del hombre, como puede ser la vida y la salud; tal y como lo señala Fix-Zamudio encontramos tres generaciones de derechos humanos: la primera generación consiste en los llamados derechos individuales, derechos civiles o derechos políticos de los ciudadanos; los derechos de la segunda generación, constituidos por los económicos, sociales y culturales, conocidos también como derechos de igualdad

y los derechos humanos de tercera generación, llamados también de solidaridad “que abarcan algunos intereses difusos, que se inspiran en principios generales o universales cuyo respeto reclama la humanidad”.¹

En nuestros ordenamientos jurídicos encontramos la sanción para aquella persona que priva de la vida a otra, pero no es necesario que en la Constitución, los Tratados Internacionales o en las leyes se encuentre regulado como tal este derecho, basta con que el producto de la concepción (concebido para que sea tutelado por el derecho humano a la vida); cosa distinta sucedería si nos referimos a los derechos a la libertad, porque en este supuesto, sí es necesario que se encuentren regulados en alguna norma, preferentemente en una norma fundamental, para así poder hacer válido ese derecho frente a la sociedad y evitar la esclavitud por razones económicas o culturales.

Los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son fundamentales, ya que estos últimos sí requieren de una regulación normativa para ser respetados por la sociedad y si se encuentran en la norma suprema serán fundamentales. Sin embargo, el hecho de que no se encuentren regulados en las constituciones o tratados internacionales, no significa que sea permitida su violación, sino que, corresponderá a los tribunales constitucionales decidir, a través de la interpretación, cómo van a ser tutelados y protegidos estos derechos.

II. TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

La necesidad de implementar una especialización en el ámbito constitucional, históricamente hablando, es corroborada por el paso de un régimen de tipo autoritario hacia otro de carácter democrático, los antecedentes del siglo pasado así lo demuestran. En Alemania después de la caída del régimen nacional socialista se dio paso a la creación de un nuevo orden jurídico tomando como pre-

¹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, UNAM, México, 1999, pp. 413 y 414.

misa al estado de derecho, es decir, un sistema judicial en el cual imperará el respeto a la legalidad que originó la creación del tribunal del imperio, órgano competente para la resolución de las controversias en materia federal entre los más altos órganos del Estado; el control constitucional por vía judicial y la decisión de las quejas constitucionales.²

En España sucedió algo similar después de la caída del franquismo, la Constitución de 1978 conserva al Tribunal Constitucional, creado en la Constitución de 1931, pero se amplían dos competencias, en cuanto al control constitucional abstracto, a través del proceso de inconstitucionalidad; el control constitucional concreto mediante las cuestiones de inconstitucionalidad, por vía de consulta judicial; la decisión de las quejas constitucionales; la solución de conflictos de competencia; la decisión sobre la impugnación de reglamentos y resoluciones de las comunidades autónomas; conceptúa sobre la constitucionalidad de los acuerdos internacionales y decide las controversias entre órganos.³

De ahí como lo estima el doctor Eduardo Ferrer: “el establecimiento de Tribunales Constitucionales Europeos, se inicia probablemente debido al proceso de racionalización del poder”.⁴

En México, al irse conformando un sistema de gobierno plural, con la participación cada día mayor de la oposición en el gobierno, culminada en el año 2000, al llegar a la presidencia un candidato de oposición, se fue poco a poco abandonando la idea del gobierno de partido hegemónico, dando lugar a la idea de un gobierno democrático; ante esto, la máxima autoridad jurisdiccional se fue paulatinamente transformando, hasta convertirse en un verdadero tribunal constitucional.

A partir de 1994, la nueva estructura orgánica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reduce de 26 a 11 miembros; conoce de la acción de inconstitucionalidad y desde 1996, también

² Lösing, Norbert, *La Jurisdiccionalidad Constitucional en Latinoamérica*, traducción Marcela Anzola Gil, Fundación Konrad-Adenauer- Stiftung, Edit. Dickinson, S.L., Madrid, 2002. pp. 36-38.

³ *Ibidem*, pp. 42 y 43.

⁴ Ferrer MacGregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, Ed. Fundap, México, 2002, p. 44.

en materia electoral y de las controversias constitucionales como conflictos competenciales y de atribuciones entre órganos de Estado, pudiendo tener sus resoluciones efectos generales para el futuro.

Además el sistema de control constitucional se complementa con la competencia del Tribunal Electoral (incorporado al Poder Judicial), respecto del juicio de revisión constitucional y del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁵

En consecuencia, podemos afirmar con el doctor Ferrer, que los Tribunales Constitucionales son los altos órganos judiciales o jurisdiccionales situados dentro o fuera del Poder Judicial, cuya función material consiste en la resolución de los litigios derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional.⁶

III. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1. Juicio de amparo

Debemos distinguir entre derechos individuales y derechos colectivos, ya que existen diversos medios de protección que atienden a estas dos vertientes, por ejemplo, en el juicio de amparo, la sentencia que lo concede sólo protegerá al quejoso que lo hubiere solicitado, salvo el caso de excepción relativo a los amparos en materia agraria, tal y como lo dispone el artículo 76 de la Ley de Amparo, que literalmente señala: "las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado...".

De la anterior transcripción se desprende que en el caso del amparo sólo se protegen derechos y garantías de los quejosos en lo individual, pero no se extienden para aquellos sujetos que no lo hubieren solicitado, lo que se precisa en el principio de relatividad de las sentencias. Este juicio llamado también de garantías, ya que se dirige a proteger las llamadas garantías individuales, se instituyó para

⁵ *Ibidem*, p. 49.

⁶ *Ídem*, p. 59.

combatir los actos y resoluciones de las autoridades que violaran estas garantías, pero volvemos al problema mencionado al principio: ¿Cuáles garantías? ¿O en realidad se refiere a los derechos consagrados en la Carta Magna?, es decir, ¿los consagrados en los primeros veintinueve artículos constitucionales? o ¿los que se encuentran inmersos en todo el texto constitucional?

Si se reclama por el primer supuesto, se dejaría fuera a los derechos contenidos en los artículos 35 y 123 y la respuesta sería que los contenidos en el artículo 35 son derechos político-electorales y, por lo tanto, no entran en la esfera de protección del juicio de amparo pero qué sucede con los derechos que consagra el artículo 123, son derechos sociales, y más aún, derechos fundamentales, dado que se encuentran ya regulados en la propia Carta Magna o Ley Fundamental, ¿esos derechos no son protegidos por el juicio de amparo? La respuesta inmediata es sí, entonces, ¿qué pasa con los contenidos en el artículo 35 constitucional?

En el proyecto de la nueva Ley de Amparo se establece en su artículo 1° que el juicio de garantías será procedente para proteger todos aquellos derechos establecidos en los tratados internacionales, y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se precisa el derecho voto; sin embargo, dentro de las causales de improcedencia del juicio de amparo se señala que será improcedente contra actos o resoluciones de autoridades u organismos en materia electoral. Entonces tenemos que el derecho de votar es un derecho fundamental, pero si se niega este derecho, por parte de una autoridad electoral, ¿procederá el juicio de amparo o será improcedente por no encontrarse dentro del capítulo de garantías individuales?

Si llegamos a concluir que se trata de un derecho fundamental, necesariamente tendría que ser procedente un medio de protección, pero ¿cuál? ¿el juicio de amparo o el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano? Parecería que la respuesta lógica es el segundo de los mencionados, sin embargo, ¿por qué dividir la protección de los derechos fundamentales en dos juicios diversos, si se trata de derechos constitucionales y más aún si se encuentran protegidos por los tratados internacionales y el juicio de amparo tutela o pretende tutelar los derechos establecidos en estos tratados?

La conclusión a la que se puede arribar válidamente es que el juicio de amparo debe ser procedente para proteger todos aquellos derechos que se encuentren regulados en la Constitución, ya que como norma fundamental, contiene derechos fundamentales y, por tanto, sujetos de protección del juicio de amparo.

2. Acción de inconstitucionalidad

Hasta ahora hemos hablado de los derechos individuales, pero sabemos que en nuestra Constitución se establecen también derechos colectivos o de grupo, como son los protegidos por el artículo 27 constitucional en materia agraria, cuando se protegen los intereses de los núcleos ejidales o comuneros, o bien, los derechos de los trabajadores a fin de hacer cumplir los contratos colectivos de trabajo.

En el actual sistema de justicia federal encontramos a las acciones de inconstitucionalidad, este medio de protección constitucional se presenta cuando el Congreso de la Unión o las Legislaturas locales aprueban una ley y ésta contiene normas generales que se estiman contrarias a la Constitución, el estudio de esta clase de acciones le corresponde única y exclusivamente a nuestro más Alto Tribunal, de acuerdo a lo establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recordemos que a mediados de la década de los noventa se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de entrar al estudio de las acciones de inconstitucionalidad relativas a las leyes electorales, ya que anteriormente se hacía la excepción cuando se trataba de esta clase de leyes, siendo a partir de entonces en que también se les otorga a los partidos políticos la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, ya que del artículo 41 constitucional y por interpretación jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también protegen intereses colectivos o de grupo; sin embargo, de todos es conocido que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había entrado al análisis de la constitucionalidad de leyes electorales; no obstante, en la contradicción de tesis 2/2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación

determinó que el Tribunal no tenía facultades para hacerlo, por lo tanto, hoy en día existen leyes electorales que no fueron, son, ni serán impugnables por algún medio de defensa, después de su emisión, salvo que tengan alguna reforma y sólo será ésta la que se encuentre sujeta al análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El doctor Ferrer señala: “La denominación de acción de inconstitucionalidad ha sido criticada por la doctrina, al estimar que en realidad lo que es inconstitucional es la pretensión que se hace valer, pero no la acción en sí misma, además el porcentaje de 1/3 de los integrantes de los órganos legislativos para encontrarse legitimados para ejercitarla resulta demasiado elevada, como también lo es el voto favorable de por lo menos 8 ministros para que sea procedente y se realice la declaratoria de inconstitucionalidad respectiva”.⁷

Durante el año 2002 la Unidad Regional Guadalajara (hoy Sala Regional) se abocó al análisis, sistematización y compilación de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1995 hasta la fecha, y en dicho análisis llegó a algunas conclusiones valiosas, dentro de las que podemos encontrar que: “El trabajo de los órganos jurisdiccionales (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral) en los asuntos estudiados, reflejó que si bien existen diferencias, lo cierto es que las coincidencias son mayores” y que “Las diferencias encontradas no se dan en el marco del entendimiento de los valores contenidos en la Constitución Federal, sino en la interpretación de la norma que pretende materializar dichos valores, tales como la independencia en los órganos electorales que se debe prever al momento de elegirse a las autoridades electorales; la libertad que debe concederse a los partidos políticos en el ejercicio de su derecho de asociación al formar coaliciones partidistas; de igualdad del voto que debe prevalecer al realizarse la demarcación territorial de los distritos uninominales, que se traducen en el principio de un ciudadano un voto; y de independencia e imparcialidad en los órganos electorales que les impide participar en los procesos electorales internos de los partidos”.⁸

⁷ *Ídem*, p. 98.

⁸ Unidad Regional Guadalajara, *Las Acciones de Inconstitucionalidad en Materia Electoral*, México, 2002.

3. Controversias constitucionales

Este medio de defensa constitucional, que no está referido a la materia electoral, como lo dispone la fracción I del artículo 105 constitucional, es el conducto para hacer respetar las funciones, facultades y competencias de los diversos órganos estatales, de los tres niveles de gobierno, lo resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se puede sostener válidamente que sirve para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados al señalar los límites a las facultades que cada una de las autoridades tiene, conforme a las leyes que las regulen, aplicando el principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

No obstante lo anterior, y debido a que hemos venido señalando que existen por un lado derechos individuales y por el otro derechos de grupo o colectivos, este medio de protección constitucional se define como el que se presenta cuando exista una controversia constitucional, entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Se puede concluir que las controversias constitucionales se crearon para hacer respetar la división de poderes y el sistema federal y republicano del gobierno mexicano, al permitir a los municipios, estados y federación, y los poderes descritos anteriormente puedan ejercitar un medio de protección a sus facultades y con ello el respeto a los gobernados que se encuentran bajo su jurisdicción, creando, como ya se mencionó, certeza jurídica para los habitantes de la República Mexicana.

4. Juicio político

Otro de los medios de control constitucional es el juicio político, ya que el artículo 110 de nuestra Carta Magna establece enunciativamente cuáles son los funcionarios que pueden ser sujetos de este juicio, dentro de los que encontramos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, entre otros.

En la actualidad se han presentado algunas demandas de juicio político ante la Cámara de Diputados en contra de algunos de los servidores públicos mencionados, hasta el momento se encuentran pendientes de resolución.

Cabe señalar que las funciones electorales siempre han estado sujetas a la opinión pública y a la presión de los partidos políticos, debido a que, como en cualquier otro juicio, el que no obtiene una sentencia favorable siempre estará disconforme con el fallo y acudirá a las instancias legales procedentes a fin de poder conseguir alguna modificación o algún beneficio, aunque como sabemos, las decisiones del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables; sin embargo, por lo que hace a la materia electoral, el problema se agrava, toda vez que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral resuelven problemas políticos, pero no a través de soluciones políticas, sino jurídicas, es decir, con estricto apego a la ley, y como es de esperarse los partidos políticos, quienes tienen cierta influencia en los medios masivos de comunicación, se apoyan en ellos para atacar y desacreditar a las diversas instituciones encargadas de impartir justicia.

De lo anterior podemos concluir que los organismos e instituciones encargadas de impartir y administrar justicia en materia electoral, no obedecen a presiones políticas o intereses particulares, son imparciales y su actuación no puede verse influenciada por la presentación de las demandas de juicio político a las que hemos hecho referencia, toda vez que su legitimación encuentra su fundamento en las sentencias que emite en ejercicio de sus funciones, las que son debidamente fundadas y motivadas, y son suscritas por personal capacitado para enfrentar las diversas presiones a las que es sometido un juzgador en esta clase de órganos jurisdiccionales.

IV. JUSTICIA ELECTORAL

La concepción actual de la justicia electoral difiere de la que tradicionalmente se había venido aplicando en la República Mexicana, dada la evolución que ha tenido el derecho electoral fundamentalmente durante los últimos veinticinco años.

Lo anterior es así, pues podemos observar que desde la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, hasta el año 1977 en que se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), era práctica corriente que todas las impugnaciones de los actos electorales se realizaran ante la propia autoridad encargada de la organización y administración de las elecciones, a nivel federal, estatal y municipal, la cual también tenía competencia para resolverlas y en los inicios del siglo XX se previó una instancia posterior, en donde se podía reclamar ante un órgano diferente al responsable del acto o resolución impugnada las violaciones en que ésta incurría al resolverlas. Se daba intervención a las autoridades judiciales a nivel municipal para resolver los problemas de carácter electoral referentes a la rectificación de errores en el nombre de los votantes y la exclusión o inclusión indebidas de los ciudadanos en el padrón del censo electoral y ante una resolución desfavorable al reclamante, éste podía impugnar ante una autoridad jurisdiccional, la cual resolvía la impugnación con carácter vinculativo para las partes, en una audiencia en la que serían oídas las manifestaciones verbales de los interesados, procediendo a devolver el expediente fallado a la responsable para el cumplimiento de su resolución.⁹

En estos términos, la Ley Electoral de 1911, la Ley Electoral de 1917 y la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, establecían la posibilidad de reclamar la exactitud del padrón ante una junta municipal, encabezada por el presidente municipal, cuya resolución, en caso de ser adversa al reclamante, o se opusiera a ella algún interesado, de oficio remitía el expediente a una autoridad jurisdiccional, bien fuera a un juez letrado o, en su defecto, a la

⁹ García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana. 1812-1988*, Adeo Editores, S.A., 3ª ed., México, 1989, p. 208.

autoridad judicial municipal de la localidad, sin que la resolución que se dictara al efecto admitiera recurso alguno.¹⁰

Posteriormente y haciendo a un lado la añeja polémica Vallarta-Iglesias, el siguiente gran intento de judicialización de las resoluciones de los conflictos en materia electoral, se dio con las reformas constitucionales y legales de 1976-1977, que dieron origen a la emisión y entrada en vigor de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en donde, además de diversos recursos que continuaba resolviendo la autoridad electoral, se estableció el recurso de reclamación, cuya competencia se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las impugnaciones a las determinaciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, intento que fracasó porque las resoluciones de la Corte sólo eran recomendaciones, al no tener un carácter vinculativo.¹¹

Como consecuencia de las reformas constitucionales en 1986, al año siguiente se publicó el Código Federal Electoral, que, continuando con la idea de instituir un órgano de carácter jurisdiccional para la resolución de los conflictos, crea al Tribunal de lo Contencioso Electoral, como primer organismo especializado en materia electoral para dirimir las controversias en este ámbito.

Con la reforma electoral de 1990 se modificó sustancialmente el artículo 41 constitucional, destacando, en el aspecto contencioso, la creación de un sistema recursal regulado por una ley reglamentaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) con el propósito de dar definitividad a las diversas etapas del proceso electoral y garantizar que todos los actos y resoluciones en esta materia se ajustaran al principio de legalidad, y en caso de que no se cumpliera con este principio, se establecieron las bases y procedimientos para la impugnación de las irregularidades, de acuerdo con sus ámbitos de competencia, ante el Instituto Federal Electoral o ante el Tribunal Federal Electoral, calificando a éste, en 1994, como órgano autónomo y máxima autoridad en materia electoral.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 208, 223 y 232.

¹¹ *Ídem*, pp. 314 y 315.

En el año 1996, con la reforma electoral, se escindieron del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los Libros Sexto y Séptimo, relativos, el primero, a la estructura y competencia del tribunal y el segundo, a las nulidades y al sistema de medios de impugnación, quedando incluidos, respectivamente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado de dicho Poder y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Con su incorporación al Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral se ha visto fortalecido, toda vez que se le otorga competencia para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad al resolver los medios de impugnación y para conocer de todas aquellas impugnaciones en contra de los actos y resoluciones de autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver controversias que surjan durante los mismos, a través del juicio de revisión constitucional electoral, además de la inclusión del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Con la última reforma electoral, queda de manifiesto que se está cumpliendo la aspiración de tener una justicia electoral integral, imparcial, pronta y expedita que dé seguridad y estabilidad político-social al país, terminando así con las negociaciones y componendas políticas, al margen de la voluntad del electorado, plasmada en las urnas.

1. Medios de impugnación en materia electoral

Conforme con la base IV del artículo 41 constitucional, para garantizar el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se establece un sistema de medios de impugnación, con el propósito de dar definitividad a cada una de las etapas que integran los procesos electorales federales, garantizando con ello la protección del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse para tomar parte en la actividad política.

1.1. Juicio de revisión constitucional electoral

Procede para impugnar todos los actos y resoluciones definitivos y firmes que violen algún precepto constitucional y que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la elección, que sean realizados por las autoridades competentes para organizar y calificar comicios celebrados en las entidades federativas o para resolver controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, factible antes de la fecha de instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos y que se hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas establecidas por las leyes, por las que pudieran haberse modificado, revocado o anulado dichos actos o resoluciones.

Como consecuencia de los criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivados de los asuntos motivo de las elecciones para miembros del Congreso local en el Estado de Yucatán, de Gobernador en el Estado de Tabasco y para el nombramiento de Magistrados de Tribunales Electorales locales o de miembros integrantes de los Consejos de los institutos electorales de las entidades federativas por los Congresos estatales, diversos partidos políticos y autoridades estatales afectadas han venido cuestionando si realmente el Tribunal Electoral tiene competencia para “invadir la soberanía de los Estados de la Federación” con las resoluciones recaídas en estos juicios.

La respuesta no parece tan complicada, toda vez que si bien es cierto que conforme al principio de que “la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite”, es la propia Constitución General de la República la que en el párrafo cuarto, fracción IV, del artículo 99, le otorga expresamente esta competencia, en el entendido que para la aprobación de la última reforma a la Constitución en que se otorgó esta facultad al Tribunal, previamente los congresos estatales la discutieron y aprobaron en su totalidad. Además del fundamento constitucional, se encuentra reglamentado el procedimiento de sustanciación y resolución de este juicio en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1.2. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Este juicio tutela los derechos fundamentales de asociarse o reunirse para participar en los asuntos políticos del país, de votar en las elecciones populares, de ser votado para los cargos de elección popular y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos consagrados en los artículos 9, 35, 36 y 41 de la Carta Magna.

Se entiende que no se cumplen por parte de la autoridad, estos derechos del ciudadano, cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente su credencial para votar; b) Habiendo obtenido oportunamente la credencial para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular; e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales.

1.3. Juicio de inconformidad

De conformidad con lo establecido por los artículos 41 y 60 constitucionales, la renovación de los poderes federales se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, correspondiendo al Instituto Federal Electoral, una vez concluidas, declarar su validez y otorgar las constancias respectivas, por lo que cualquier anomalía en los referidos actos, sería combatible a través del juicio de inconformidad, que acorde a lo prescrito por el numeral 49 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es procedente para impugnar todas aquellas determinaciones de las autoridades electorales que violen normas constitu-

cionales y legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados al Congreso de la Unión.

1.4. Recurso de reconsideración

Establece el artículo 60 constitucional que corresponde al Instituto Federal Electoral hacer las declaraciones de validez y asignación de diputados (omitiendo mencionar de senadores), según el principio de representación proporcional, agregando que tanto éstas como las resoluciones que emitan las Salas Regionales del Tribunal Electoral al conocer sobre los juicios de inconformidad podrán ser revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, siempre y cuando existan posibilidades de que se pueda modificar el resultado de la elección impugnada.

La ley electoral adjetiva reglamenta el procedimiento recursal, estableciendo que respecto de las resoluciones de las Salas Regionales, sólo podrán impugnarse aquellas que hayan resuelto el fondo del asunto, no así aquellas que lo hayan desechado o sobreseído, además de exigir el cumplimiento de presupuestos tales como que la sentencia de la Sala no haya tomado en cuenta las causales de nulidad invocadas, por las que se hubiere podido modificar el resultado de la elección; haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado indebidamente la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta de la que originalmente se le otorgó o asignó, o que se haya anulado indebidamente una elección, o también, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores de representación proporcional, por error aritmético, por no tomar en cuenta las sentencias del Tribunal Electoral o por contravenir las reglas y fórmulas de asignación.

Además de los presupuestos mencionados, se requiere haber agotado las instancias previas, señalar el presupuesto de la impugnación y expresar los agravios por los que se aduzca que la sentencia que se dicte pueda modificar el resultado de la elección que se impugna.

1.5. Recurso de apelación

El artículo 99 de la Constitución Federal considera a este medio de impugnación como una especie de “cajón de sastre”, al determinar que, por excepción, procede en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral distintas de los que se pueden impugnar a través del juicio de inconformidad y a su vez, la Ley adjetiva, al igual, señala que es procedente en contra de todos aquellos actos y resoluciones que no sean impugnables, ahora, a través del recurso de revisión.

Pero además de lo anterior, el recurso de apelación procede en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión contra la imposición de sanciones llevadas a cabo por el Instituto Federal Electoral y en contra del informe que rinde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia respecto de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, afirmando que este medio tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

V. CONCLUSIONES

1. En la actualidad los derechos fundamentales han sido agrupados en la primera, segunda y tercera generación, a fin de preservar su protección constitucional.
2. Los Tribunales Constitucionales como órganos cúspide, van aparejados a una evolución democrática de los gobiernos emergentes de regímenes autoritarios.
3. Los medios de control constitucional han ido perfeccionándose para crear una defensa integral de los derechos fundamentales.
4. En nuestro país, además del juicio de amparo como medio tutelar de protección constitucional, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, han venido a desarrollar un marco uniforme de defensa de la Constitución.
5. En materia electoral, los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitu-

cional principalmente, han permitido que la protección constitucional abarque espacios cada día más importantes en la vida política del país.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA CREACIÓN DE UNA CORTE CONSTITUCIONAL ELECTORAL

*Jorge Guadalupe ROMERO MENESES**

En la historia del desarrollo de la humanidad, tenemos que el hombre desde su origen, empieza a demostrar un cambio en su aspecto físico e intelectual, desenvolvimiento que le da a entender que para poder subsistir necesita formar su propio grupo para lograr la convivencia en común.

Sin embargo, no se encontraba solo sino que también existieron diversos grupos con las mismas necesidades que compartían en ocasiones espacios comunes, de tal manera que la anterior situación llevó al hombre a constituir clanes que disputaban el derecho primigenio de poseer la tierra, comida y otros satisfactores materiales. Ante este escenario la disputa y la pelea no se hizo esperar, de tal forma que el más poderoso trató de dominar al más débil, dejando a éste en un estado de indefensión y sin poder actuar en consecuencia con el apoyo de algún poder que satisficiera sus reclamos de justicia.

Era evidente el estado de desamparo, ya que no existía un Estado de Derecho, prevaleciendo la ley del más fuerte. Ante esta situación, conforme se desarrolla la humanidad en las distintas etapas de la historia, el hombre también demostró un avance en lo intelectual y se da cuenta que resulta necesario que las fuerzas de la sociedad estén regidos por un estatus de Derecho, dando lugar en su oportunidad a la aparición del Estado moderno, que no es más que

* Magistrado de la Sala Colegiada del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Sonora.

la materialización de la voluntad ciudadana mediante la cual se estima deba existir un poder que tenga la facultad de aplicar el Derecho con la consiguiente sanción en caso de incumplimiento.

Posteriormente, conforme a los lineamientos de la teoría del Estado y para el ejercicio de las atribuciones de éste, se tuvo la necesidad de instituir la división de poderes y el nacimiento de las distintas autoridades que aplicarían las atribuciones de referencia por medio de las competencias que las leyes establecieron para el ejercicio del poder público.

En este contexto, tenemos el nacimiento del Estado de Derecho, que con la tradicional doctrina de la división de poderes, se estatuyen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, otorgando las leyes de la materia las atribuciones a cada uno de ellos y la creación de las autoridades que en sus respectivos campos de competencia puedan llevar a cabo las funciones que las propias leyes establecen.

Para el caso del presente ensayo, interesa hablar del Poder Judicial como uno de los poderes del Estado, que según nuestro sistema constitucional mexicano, en el aspecto federal, está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, y por vía paralela la mención de la importancia que ha tomado la participación ciudadana en los procesos democráticos, de tal manera que resulta útil mencionar, el desenvolvimiento de los procesos electorales, la intervención de las autoridades electorales en los mismos y la resolución de los conflictos de dicha naturaleza.

Esta visión entrelazada tiene como finalidad el dejar un panorama de la intervención del máximo órgano jurisdiccional mexicano en cuestiones de tipo político-electoral y la necesidad de tomar un derrotero por separado para que en la actualidad órganos especializados se encarguen de resolver los conflictos electorales.

Desarrollando la idea anterior, resulta innegable la importancia que tiene la función de la Suprema Corte de Justicia, que está velando por la no violación de los preceptos constitucionales de acuerdo a la competencia que nuestra Carta Magna le establece. Así su función es la de equilibrar el ejercicio arbitrario del poder de las diversas autoridades de las cuales se derivan actos de autoridad de naturaleza civil, penal, laboral, administrativos, mercantiles o conflictos entre poderes del Estado que de alguna manera se encuentran dentro del campo del derecho público o privado y cuya constitucionalidad

la Suprema Corte está obligada a resolver. En este punto no debemos olvidar los conflictos de naturaleza política que en su momento también se presentaron y que actualmente se siguen dando dentro del seno de la sociedad y que en su momento la Suprema Corte tuvo intervención, dando lugar a los posicionamientos jurídicos de José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, en cuanto a la competencia de la Corte en la solución de dichos problemas.

Es el caso que, en este contexto, resulta de suma importancia hacer resaltar que la sociedad se ha visto más interesada en la participación de los procesos electorales y desde ese punto de vista también establecer que los asuntos electorales deban ser tratados jurídicamente de manera distinta de las diversas materias, ya que en materia electoral los intereses son de evidente orden público. En este punto se justifica que la Suprema Corte de Justicia no debía resolver conflictos que incidieran en lo político o electoral, lo cual nos condujo a través del tiempo a la necesidad de tomar el camino de la autonomía de los órganos que resolvieran los conflictos de esa naturaleza.

En la dualidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda o no conocer de cuestiones de tipo electoral, las opiniones se han dividido, ya que escoger lo uno o lo otro, necesariamente lleva a considerar la verdadera autonomía de la autoridad jurisdiccional electoral y la posibilidad de la existencia de un órgano constitucional autónomo como órgano especializado en materia electoral.

Lo anterior no debe resultar descabellado, ya que esa es la tendencia en los países latinoamericanos, pero desde luego que es un asunto que puede presentar cierta resistencia sobre todo en el ámbito académico, ya que establecer un órgano constitucional autónomo dará la pauta a que cuando menos en la materia electoral se restaría facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación entratándose de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, aun cuando la autonomía se verá reflejada en otros puntos como se verá más adelante.

En el supuesto caso de que la reforma del Estado siguiera avanzando, aún más que aquella que se llevó a cabo en el año 1996, de tal forma que se considerase factible una reforma constitucional que estableciera un órgano constitucional autónomo especializado en materia electoral, ello equivaldría a seguir dando preeminencia

a la cultura democrática, confianza en dicho órgano que contaría con autonomía y sobre todo que el conocimiento de la materia electoral estaría en manos de dicho órgano especializado, dejando a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las diversas materias que competencialmente le otorga actualmente nuestra Carta Magna.

Retomando en cierta parte lo expuesto con anterioridad, históricamente se tiene la concepción de que los Tribunales en nuestro país y en otros lugares del orbe, de manera tradicional han sido creados real y formalmente para resolver controversias judiciales en las materias civil, penal, mercantil y laboral, por mencionar algunas. Esta competencia de los órganos jurisdiccionales se ha establecido de esa manera, ya que la mayoría de las controversias que se pueden ventilar ante el Poder Judicial de los Estados o de la Federación, son de ese tipo de materias. Así, resolver una controversia que pudiera contener elementos de tipo político, resultaba difícil concebirla dentro de las facultades de un órgano estrictamente jurisdiccional, ya que no sería bien visto que el Poder Judicial se pudiera “politizar” al resolver un asunto de esa naturaleza.

Sin embargo, no se puede negar que las controversias de tipo político-electoral, se han dado desde hace un buen tiempo en nuestro país. En efecto, es bien sabido el proceso histórico de la calificación de las elecciones, las cuales tuvieron un control de tipo político cuando para ello fue competente constitucionalmente para resolverlas el Poder Legislativo.

Es decir, predominó un sistema de autocalificación hasta 1994, cuando con la reforma constitucional de ese año, desaparecen los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores. Este camino de un control de tipo político a uno jurisdiccional de los procesos electorales, se va dando hasta la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y, después al Tribunal Federal Electoral.

Desde luego, la culminación de este proceso lo es la reforma constitucional de agosto de 1996, que crea la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese largo camino, quedan las decisiones que en su momento tomó la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto de los ministros José María Iglesias con su tesis denominada “Incompetencia de Origen” y la de Ignacio L. Vallarta, sosteniendo este último la tesis de que la Suprema Corte no podía resolver sobre

cuestiones de legitimidad de los funcionarios, ya que ello implicaba cuestiones de tipo político.

Independientemente del proceso histórico antes mencionado, donde se va de un proceso de autocalificación a uno de tipo jurisdiccional, debemos decir que actualmente contamos con una legislación constitucional en materia electoral de vanguardia, ya que derivado de los frutos de las propuestas y debates de los actores electorales y del gobierno, se logró incorporar a la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, otorgándose a esta la competencia que la propia ley de la materia establece.

Sin embargo, se considera que en la resolución de los conflictos electorales, se debe establecer el concepto de **autonomía** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, otorgándole constitucionalmente su autonomía orgánica y funcional, vinculando su especialización en materia electoral para estructurarla como una Corte Constitucional Electoral.

En efecto, si bien es cierto que la Sala Superior tiene su competencia definida para la resolución de los asuntos electorales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, también es cierto que orgánicamente pertenece a la Suprema Corte de Justicia, estimándose que ello le resta autonomía —si no para decidir— sí cuando menos en cuanto a la forma del nombramiento de sus Magistrados, la elaboración de su presupuesto y la relación laboral de sus miembros.

Esto es así, ya que los magistrados de la Sala Superior son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, la Sala Superior propone su presupuesto al presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. De igual forma, el personal de la Sala Superior rige sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, se estima que en una revisión posterior de las competencias que en materia electoral, la Constitución Política Federal otorga a la Suprema Corte y a la Sala Superior, se analice la posibilidad de darle preeminencia a la especialización que tiene esta última, otorgándole una verdadera autonomía orgánica y funcional, instituyéndola como Corte Constitucional Electoral, por virtud de la cual, la Sala Superior convertida como tal, pueda asumir la facultad de resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracción II, inciso f) y que actualmente conoce la Suprema Corte, ya que con la categoría de Corte Constitucional Electoral podría asumir tal competencia, dejando solo a la Suprema Corte el control constitucional mediante la resolución de los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, salvo en este último caso, las que sean contra leyes electorales federales o locales de las cuales conocería solamente la Corte Constitucional Electoral.

En esta tesitura, la creación de una Corte Constitucional Electoral, sería objeto de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de otorgarle a aquella su especialización en materia electoral, definiendo claramente su competencia, entre otras cosas, que el nombramiento de sus magistrados lo fuera por parte del Congreso de la Unión mediante convocatoria pública y el manejo de un presupuesto y relaciones de trabajo propios.

De suma importancia sería que en la cuestión competencial, la Corte Constitucional Electoral pudiera resolver de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, de la cual conoce actualmente la Suprema Corte de Justicia, ya que con ello toda la materia electoral la podría conocer la Corte Constitucional Electoral como órgano autónomo y especializado en la materia electoral.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El hombre en su desenvolvimiento humano y ante la presencia de algún conflicto, sintió la necesidad de que existiera

un ente que como árbitro pudiera solucionarlo con facultad de sanción en caso de incumplimiento.

SEGUNDA: La autoridad judicial emerge con la doctrina de división de poderes con facultad de dirimir los conflictos entre los particulares.

TERCERA: La Suprema Corte de Justicia de la Nación con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigila el cumplimiento de las garantías que se establecen, mediante el control de la constitucionalidad aplicables a las leyes y actos de autoridad.

CUARTA: La participación ciudadana es cada vez mayor y ante ello, es necesario avanzar aún más en la reforma del Estado para que exista confianza en el desarrollo de los procesos electorales y la intervención de las autoridades electorales en la solución de los conflictos.

QUINTA: Privilegiando la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales, podría revisarse por los actores políticos y académicos especialistas en la materia electoral, la probabilidad que mediante una reforma constitucional, se establezca una Corte Constitucional Electoral cuya función especializada tendría como efecto primordial el que sea el órgano que conozca de todos los conflictos de naturaleza político-electoral.

SEXTA: En esa tesitura, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convertiría en Corte Constitucional Electoral con autonomía orgánica, funcional y presupuestal, con la facultad de conocer inclusive de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales.

Jorge Guadalupe Romero Meneses

BIBLIOGRAFÍA

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional*.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Acciones de Inconstitucionalidad*.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Revista *Voz y voto*, núm. 102 de agosto de 2001.

LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL PARA IMPUGNAR ACTOS Y RESOLUCIONES DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Rodolfo TERRAZAS SALGADO**
*Alejandro JUÁREZ CRUZ***

SUMARIO: I. A manera de introducción; II. El origen del juicio de revisión constitucional electoral; III. Los procesos de participación ciudadana en el Derecho electoral mexicano; IV. Crítica de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral en los procesos de participación ciudadana, y V. Conclusiones.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Dentro del marco del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales, cuya sede es el Estado de Michoacán, hemos seleccionado el presente tema para compartir con nuestros distinguidos participan-

* Magistrado numerario del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Profesor titular por oposición en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la propia Facultad. Miembro activo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

** Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Con especialización en la materia de Amparo por el Instituto de la Judicatura Federal.

tes y asistentes, una serie de consideraciones respecto del denominado juicio de revisión constitucional electoral.

Es oportuno señalar que antes de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en el año 1996, era prácticamente inexistente un control de la constitucionalidad en materia electoral, porque la jurisprudencia y la ley reglamentaria, respectivamente, establecieron la improcedencia del juicio de amparo para tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos, razón por la cual, era fundamental que el sistema jurídico mexicano consagrara esos controles demandados por los ciudadanos y por los partidos políticos.

Es así como surgió el juicio de revisión constitucional electoral, el cual tiene por objeto 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.

De esta manera, el sistema electoral mexicano ha venido evolucionando y, por ende, ha adoptado interesantes figuras jurídicas, como es el caso de los procesos de participación ciudadana, regulados principalmente en las legislaciones de las entidades federativas y que son resultado de la labor participativa que los ciudadanos han llevado a cabo en los últimos años, con el propósito de intervenir en las decisiones que atañen a la colectividad.

Estos procesos de participación ciudadana constituyen un elemento novedoso para el derecho electoral mexicano, toda vez que son mecanismos que aún se encuentran inexplorados tanto desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como de su regulación legal.

En este contexto, podemos referir que es en este segmento donde encuadramos el presente tema, el cual será abordado en el aspecto jurisdiccional de los procesos ciudadanos, pues como piezas de reciente cuño en la materia electoral, traen consigo importantes y trascendentes implicaciones en la manera y forma de administrar la justicia electoral en nuestro país.

En este sentido, en las legislaciones locales se conjugan elementos propios de la democracia directa con el tradicional sistema representativo, que traen como resultado el tratamiento jurisdiccional que deberán tener los procesos de participación ciudadana, máxime cuando el sistema electoral mexicano fue diseñado únicamente para regular los procesos electorales, por lo que es necesario que los

nuevos instrumentos cuenten con una vía específica para ser combatidos, así como una regulación que sea puntual a sus necesidades.

En tal virtud, este trabajo tiene como finalidad estudiar y analizar diversas interrogantes que surgen en torno a los mecanismos de participación ciudadana, entre las que se encuentran las relativas a su tutela constitucional y si ésta podrá materializarse a través del juicio de revisión constitucional electoral, situación que será de vital importancia, pues se debe tomar en cuenta que en la actualidad la mayoría de las entidades federativas ya regulan estos instrumentos, por lo que será menester revisar si con los actuales medios de impugnación regulados a nivel federal se tiene una plena tutela jurisdiccional de este tipo de procesos inherentes a la democracia directa.

Por lo anterior, esperamos que esta ponencia contribuya al enriquecimiento del sistema de justicia electoral que tiene por objeto perfeccionar el Estado de Derecho de nuestro país, particularmente, en lo que atañe a la materia electoral.

II. EL ORIGEN DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Tal medio de impugnación surgió en el año 1996, como producto de la reforma a los artículos 41, 60, 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que integró un sistema de justicia electoral constitucional que originó que el entonces Tribunal Federal Electoral actualmente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuviera competencia para controlar la legalidad de cualquier acto o resolución dictado por las autoridades electorales locales y determinar a través del juicio de revisión constitucional electoral, si los Tribunales Electorales de las entidades federativas, en las resoluciones respectivas, interpretaron y aplicaron debidamente su propio derecho electoral local.

Es oportuno indicar, que dicho control de la constitucionalidad fue diseñado para operar en las elecciones locales de los gobernadores, los miembros de las legislaturas y los integrantes de los ayuntamientos y, en el caso del Distrito Federal, las de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; por

tanto, el juicio de revisión constitucional únicamente sería procedente cuando se tratara de procesos electorales.

Sin embargo, dicho avance jurisdiccional no fue sencillo, porque se tuvieron que vencer obstáculos de diversa naturaleza para arribar a un medio de control de la constitucionalidad como es el juicio de revisión constitucional, que es producto de innumerables reformas constitucionales y legales que han tenido como propósito depurar y consolidar la justicia electoral en nuestro país.

En este contexto, el Derecho Electoral Mexicano tuvo un nuevo auge, a partir de 1987, cuando surgieron los primeros indicios de la conformación del sistema jurídico electoral en México con la instauración del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se caracterizó porque la tutela jurisdiccional se circunscribía al control de la legalidad de los actos y resoluciones electorales federales.

Asimismo, es oportuno referir que paulatinamente se fueron creando jurisdicciones de legalidad en materia electoral, a cargo de tribunales especializados en cada uno de los Estados de la República.

Ahora bien, dentro de esta evolución no debe pasar por alto que desde 1881, en México no existía vía judicial a través de la cual pudiera exigirse el cumplimiento de las normas constitucionales de índole electoral, por las razones que a continuación se detallan:

- a) El juicio de amparo se consideró improcedente en materia de elecciones, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación consolidó la denominada “Tesis Vallarta”, en la que dispuso que tan alto Tribunal no podía inmiscuirse en la legitimidad de las autoridades de cualquiera de los tres poderes, tanto federales como locales.

La “Tesis Vallarta” inicialmente le impidió al Poder Judicial Federal intervenir mediante el juicio de amparo, en las controversias electorales; no obstante, dicha Tesis fue secundada por la jurisprudencia emitida en 1920, que dispuso que “la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales” y, finalmente, en la Ley de Amparo del año 1936 (artículo 73, fracciones VII y VIII), se consolidó la improcedencia del juicio de garantías en materia electoral.

- b) Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de leyes, éstas últimas introducidas en la Constitución Federal en 1994, mediante reforma al artículo 105 del referido ordenamiento legal, fueron improcedentes en la materia electoral hasta el año 1996.

En tal virtud, el marco jurídico que imperó en materia electoral hasta el año 1996, trajo como consecuencia la existencia de diversos problemas en los Estados de la República Mexicana; el más apremiante fue el rezago en materia de legislación electoral, pues si bien es cierto que en algunas entidades ya regulaban en sus ordenamientos ciertos elementos contemplados en el ámbito federal, también lo es que en otras entidades se carecía de tal regulación, lo que originaba que el grado de desarrollo de la legislación y de las prácticas electorales en los distintos Estados fuera desigual.

Derivado de lo antes expuesto, surgió la necesidad de impulsar un mejor control en los procesos electorales que tuvieran verificativo en las entidades federativas; como ejemplo podemos recordar el conflicto suscitado el 17 de febrero de 1996, en el municipio de Huejotzingo, Puebla, en el que el Tribunal Electoral Estatal confirmó la decisión de otorgar el triunfo al Partido Revolucionario Institucional, no obstante que se suscitaban irregularidades en la aludida elección, lo que motivó que el Partido Acción Nacional se retirara de la mesa de la reforma política verificada en el mencionado año, esgrimiendo que se le había despojado del triunfo en los referidos comicios.

En este sentido, es oportuno señalar que las resoluciones que emitía el entonces Tribunal Federal Electoral tenían el carácter de definitivas e inatacables, razón por la cual quedaban exentas de cualquier revisión posterior, a pesar de que adolecieran de fallas de constitucionalidad.

Esta deficiencia no era exclusiva de la materia electoral federal, sino que abarcaba los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, por tanto, los fallos de las autoridades electorales en todo el país, tratándose de federales o locales, se encontraban exentos de una posible revisión de constitucionalidad.

Lo anterior significaba que los ciudadanos y los partidos políticos aun cuando pudieran cuestionar ante las autoridades electorales la legalidad de sus actos, no podían realizar lo mismo en lo concerniente a la constitucionalidad de ningún acto emitido en materia electoral, es decir, existía la posibilidad de que las legislaciones federales o estatales en materia electoral contravinieran las disposiciones relativas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que traía como consecuencia que las autoridades electorales de cada entidad, pudieran emitir actos o resoluciones incons-

titucionales, sin que existiera ningún mecanismo que subsanara tal aspecto.

Situación que originó que la iniciativa de reformas constitucionales presentada por los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo Federal, del 25 de julio de 1996, vislumbrara las vías electorales tendientes al control de la constitucionalidad, como es el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral; de este último, se dispuso claramente su procedencia, en los términos siguientes:

“Se propone también que el Tribunal Electoral, conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Con lo anterior, se pretende moderar aquellas situaciones que por disparidad o divergencia con el sentido de nuestro sistema fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en este y los párrafos precedentes.”¹

Es así que, con la reforma constitucional de 1996, se facultó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para cono-

¹ Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Electoral y del Distrito Federal 1996, presentada por los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo Federal, de fecha 25 de julio de 1996, pp. IX-X.

cer de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, constituyéndose como revisor, con el propósito de que las elecciones que se susciten en todo el país, se realicen con apego a las normas y principios electorales básicos que la Constitución Federal establece.

Lo antes expuesto, con el propósito de lograr que los principios que rigen la materia electoral, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, se apliquen tanto en los procesos comiciales federales como en los locales, con la finalidad de evitar la perniciosa práctica de traer a la capital de la República los conflictos electorales y poselectorales, en busca de soluciones en principio más de hecho que de derecho.

Estas previsiones, elevadas al rango de principios constitucionales, tienen como objetivo fundamental encauzar los procesos electorales locales a un Estado constitucional democrático de derecho, del que en muchas ocasiones se apartaban, según se dijo en la iniciativa aludida, al presentarse negociaciones sin fundamento jurídico en perjuicio de la voluntad popular expresada en las urnas.

Ahora bien, en concordancia con la obligación impuesta a las entidades federativas y al Distrito Federal, para que sus procesos electorales se apegaran a los principios constitucionales referidos, el constituyente ordinario estableció un proceso jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos dentro del marco de las elecciones locales, al cual denominó juicio de revisión constitucional electoral, que insertó en la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

De tales precedentes, se desprende que la reforma político-electoral del año 1996, tuvo entre otros objetivos, fortalecer el sistema de justicia electoral en México, tanto en los aspectos de legalidad como de constitucionalidad, poniendo énfasis en los procesos electorales que tienen como propósito renovar periódicamente por medio de elecciones a las distintas autoridades que conforman los poderes públicos a nivel federal y local, máxime cuando dichos comicios en el último tercio del siglo XX habían perdido credibilidad ante la ciudadanía.

Consecuentemente, mediante el juicio de revisión constitucional electoral, es posible combatir actos o resoluciones de las autori-

dades competentes de las entidades federativas y del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales y de resolver las controversias que surjan durante los mismos, como lo prevén los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Magna y 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral mexicano se ha preocupado principalmente por la regulación de los procesos electorales, porque constituyen la base sobre la cual se construye un régimen democrático; no obstante, como resultado del fortalecimiento de las costumbres y prácticas electorales, así como una mayor participación de la ciudadanía en las cuestiones de carácter público, en las últimas dos décadas han surgido paulatinamente en las diferentes leyes electorales estatales, una serie de mecanismos que no están diseñados para la elección de personas a cargos públicos, sino para legitimar acciones de gobierno a través de su rechazo o aceptación, como lo son: el plebiscito, el referéndum y la consulta popular.

Las constituciones que prevén formas de participación ciudadana son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; por lo que hace al Distrito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122, fracción V, faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en lo relativo a la participación ciudadana.

Estos procesos de participación ciudadana en algunos casos involucran el ejercicio del voto, razón por la cual existe cierta semejanza con los actos que se llevan a cabo durante los procesos electorales de personas, lo que trae como resultado la determinación de diferentes legislaturas estatales de involucrar a sus autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales.

Actos que necesariamente deben estar sujetos a los mismos principios que rigen la materia electoral, ya que de ello depende que sus resultados sean fiables, y que su organización sea la adecuada y que se cumplan con las normas que regulan tales procesos.

En este sentido, también se puede afirmar que existe actividad electoral en la realización de procedimientos de democracia directa, en particular, aquéllos en que la condición electoral es común para votar o para optar por el sí o por el no; para lo cual, de igual manera, deberá existir la imparcialidad de las autoridades que intervienen tanto en la organización del proceso de participación ciudadana como en la solución de los conflictos que se generen.

Asimismo, es importante subrayar que la legislación federal y local aún no prevén puntualmente las vías o medios de impugnación a través de los cuales se podrán impugnar tales procesos de participación ciudadana.

Cabe señalar que la doctrina electoral mexicana ha sido omisa en indagar y precisar lo relativo a las cuestiones inherentes a dichos procesos ciudadanos, pues si bien existen en las legislaciones estatales, éstos carecen de un sustento teórico, situación que es comprensible dado el entorno político y social que imperó en nuestro país, donde predominaba un régimen que se distinguía por ser de un partido mayoritario.

Las anteriores circunstancias originaron que el Derecho Electoral se enfocara primordialmente al análisis y regulación del proceso electoral, con el propósito de revestirlo de legitimidad y transparencia; es decir, en una época aún reciente, lo prioritario eran los procesos electorales a través de los cuales se elegía periódicamente a las autoridades de nuestro país; sin embargo, en la actualidad el sistema electoral mexicano se ha venido consolidando, así como los procesos electorales.

En este contexto político, surgen los procesos de participación ciudadana que traen consigo la intervención de los habitantes en los asuntos públicos más inmediatos de su entorno, cuyo propósito es crear una nueva relación entre los ciudadanos y las autoridades, que respete, por un lado, las atribuciones propias de los órganos de gobierno y, por otro, el ánimo de corresponsabilidad activa de los ciudadanos.

Esto se traduce en la participación activa de los ciudadanos, para la solución de los problemas que atañen a su colectividad, objetivos a los cuales se enfoca la participación ciudadana, pues no se trata de substituir responsabilidades o diluirlas, sino de sumar voluntades y opiniones.

Al respecto, es importante señalar que uno de los ordenamientos legales pioneros en el aspecto de los procesos ciudadanos fue la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 1995 y que fue substituida por la actual, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el 21 de diciembre de 1998.

Una vez que hemos referido a grandes rasgos en qué consisten los procesos de participación ciudadana, es oportuno abocarnos al plebiscito que recientemente se llevó a cabo en el Distrito Federal, para determinar si tales instrumentos, sobre todo aquéllos que involucran el voto activo de los ciudadanos pueden encuadrarse en el actual sistema de medios de impugnación que rigen el ámbito federal.

En este orden de ideas, el 22 de septiembre del presente año tuvo verificativo el plebiscito que tenía como finalidad someter a consulta de la ciudadanía, la construcción o no de los segundos niveles en el Viaducto y Periférico.

Proceso de participación ciudadana que por primera vez se celebraba en la capital de la República Mexicana y que ponía a prueba la normatividad establecida en la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

El proceso plebiscitario de referencia trajo interesantes aspectos para ser analizados y estudiados dentro del marco del Derecho Electoral, ya que, en primer lugar, se advirtió que el procedimiento de plebiscito contenido en los artículos 13 al 24 de la mencionada ley, presentaba serias inconsistencias legales que podrían ser materia de examen pero que por su amplitud no abordaremos en el presente trabajo.

Por ende, nos limitaremos a señalar que el referido proceso plebiscitario polarizó las opiniones de los distintos actores políticos de la Ciudad de México, ya que algunos aceptaban su celebración y otros lo rechazaban, es así que esta consulta fue polémica desde su inicio, por lo que su viabilidad tuvo que dirimirse ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

En tal virtud, el Tribunal Electoral del Distrito Federal conoció de dicho instrumento de participación ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Código Electoral de dicha entidad, que establece que en los procesos de participación ciudadana se aplicarán las reglas especiales señaladas por la Ley de Participación Ciudadana y, en lo conducente, las previstas para el proceso electoral en lo relativo a la preparación, recepción y cómputo de la votación, establecidas en el propio Código.

Lo que significa que de presentarse impugnaciones durante el desarrollo y resultados del proceso plebiscitario, sería aplicable lo dispuesto en el Libro Octavo denominado “Del Sistema de Medios de Impugnación” del Código Electoral local, tal y como sucedió en la práctica, en donde las controversias suscitadas fueron dirimidas a través del recurso de apelación en los términos del artículo 242, inciso d) del Código de la materia, que establece que dicho recurso podrá interponerse en contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los procesos de participación ciudadana por violaciones a las normas electorales o de participación ciudadana, por los ciudadanos o representantes acreditados.

Conforme a lo expuesto, se advierte que tales procesos de participación ciudadana deben observar el principio de legalidad, pues para tal efecto en el ámbito local se regulan los medios de impugnación atinentes para que todos los actos y resoluciones emitidos en dichos procesos se apeguen al mencionado principio.

En consecuencia, la interrogante que surge es determinar si en estos procesos deberá observarse y cumplirse el principio de constitucionalidad.

Aspecto que resolvió recientemente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia dictada el treinta de agosto de dos mil dos, en el juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-118/2002, interpuesto por los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia, con motivo del proceso plebiscitario celebrado el 22 de septiembre del año en curso, en el Distrito Federal, y que será motivo de análisis en el capítulo siguiente.

IV. CRÍTICA DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA
POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE
LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De la investigación realizada en el presente trabajo, podemos indicar que los procesos de participación ciudadana constituyen un segmento aún inexplorado desde el punto de vista tanto teórico como procesal.

Ello es así, porque el Derecho Electoral mexicano aún no define qué debe entenderse por tales procesos, simplemente se ha limitado a señalar que pertenecen a la democracia directa; sin embargo, pasa por alto su naturaleza material, esto es, los derechos que los conforman, pues es necesario recordar que existe una amplia gama de tales instrumentos, como pueden ser: referéndum, plebiscito, consulta popular, etc., y que cada uno de ellos posee características propias que los distinguen de los demás.

Por lo anterior, será menester determinar cuáles son los derechos que tutelan tales instrumentos, dado que en la actualidad conocemos que en el proceso electoral el bien jurídicamente tutelado es el voto de los ciudadanos, cuyo principal efecto es elegir a las personas que integrarán los poderes públicos, mientras que en los de participación ciudadana, desde nuestra perspectiva, el bien jurídicamente tutelable estriba fundamentalmente en la participación activa de los ciudadanos, a través de su voto, para aceptar o rechazar una decisión de la autoridad.

Procesos que debido a su reciente creación, aún se encuentran en una etapa de integración de sus rasgos distintivos que darán pauta a su regulación dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral, por lo que en la actualidad su tutela jurisdiccional es compleja por la ambigüedad que existe en los mismos; más aún si tomamos en consideración que su control constitucional no está expresamente contemplado en la norma jurídica.

En este orden de ideas, es menester referir que todavía no se determina si por la misma naturaleza jurídica de dichos instrumentos, los mismos deberán ser sujetos a un control de la constitucionalidad, como acontece con los procesos electorales, en

virtud de que la Constitución General de la República no los contempla expresamente, lo que provoca un vacío jurídico en su regulación derivado de la propia Norma Fundamental.

Esta situación es comprensible dada su reciente instauración en las leyes electorales locales, además de que en la última reforma político electoral del año 1996, el legislador únicamente se avocó a perfeccionar las disposiciones aplicables a los procesos electorales y no así a los de participación ciudadana.

De esta manera, nos encontramos en una situación que se ha repetido de manera consuetudinaria en la formación y evolución de la legislación electoral mexicana, consistente en que el juzgador, para dirimir alguna controversia novedosa, debe interpretar o integrar las disposiciones jurídicas existentes, aún y cuando se presenten inconsistencias en la ley, tal y como acontece con los procesos de participación ciudadana.

Por lo anterior, podemos señalar que la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por primera vez resuelve el fondo de este tipo de controversias, para lo cual el juzgador federal utilizó como herramienta principal, la interpretación de las normas que rigen la materia electoral, llegando a la conclusión de que el juicio de revisión constitucional electoral es el idóneo para impugnar los actos y resoluciones derivados de procesos de participación ciudadana.

La decisión adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ciertamente, es polémica y admite opiniones en contrario, aunque también constituye un antecedente importante en la función de administrar justicia electoral en México.

En consecuencia, en este apartado se analizará la resolución anteriormente mencionada, tomando en consideración los argumentos esgrimidos por el órgano jurisdiccional que la emitió, de los que se desprenden a su vez una serie de conclusiones que serán estudiadas con el objeto de opinar al respecto, así como los razonamientos vertidos en el voto particular recaído a dicha resolución, siendo los que a continuación se señalan:

a) Por lo que se refiere al presupuesto del interés y legitimación: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el aludido juicio era procedente para combatir los actos y resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana, de

conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales y, por ende, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar y asegurar que éstos se sujeten al control constitucional, sobre todo cuando son trascendentes.

En este orden de ideas, el propio Tribunal Electoral en mención determinó que no puede existir un acto o resolución trascendente de naturaleza electoral que quede excluido del sistema de medios de impugnación en comento, imperativo que no se colma en ningún sistema jurídico estatal, dado que en éstos no se puede llevar a cabo el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Asimismo, refirió el Tribunal aludido, que el artículo 99 constitucional establece las bases fundamentales de la jurisdicción electoral, en su fracción IV, que se encuentran sujetas al control de la constitucionalidad y legalidad, como son los actos y 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, cuando incidan de modo determinante en el proceso respectivo o en el resultado de las elecciones de que se trate.

No pasa inadvertido que, en lo concerniente a tal aspecto, se aborda una situación novedosa que se logra a través de la interpretación y alcances jurídicos que el propio Tribunal le otorgó al referido precepto constitucional, ya que se indica que los conceptos genéricos, comicios y elecciones, que preceptúa la disposición señalada, no deben entenderse únicamente para aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los procesos o instrumentos restantes, que algunos denominan de democracia directa o participativa, establecidos en los sistemas jurídicos estatales, a través de los cuales el pueblo ejerce mediante su voto, su poder de soberanía en las decisiones o actos de gobierno; de esta manera, dichos procesos están sujetos al control constitucional en el sistema de medios de impugnación, que tutela el respeto al principio democrático constitucional que impera en todos los actos electorales.

b) Ahora bien, es oportuno referir que el propio Tribunal, como segundo presupuesto para sustentar su competencia para conocer

y resolver sobre las controversias derivadas de procesos de participación ciudadana, se basó en que la democracia como forma de gobierno opera de manera unitaria; por ende, no puede dividirse en especies excluyentes entre sí, al contrario se complementa la democracia directa y la representativa, ello es así, porque en la primera, los regímenes en que se manifiesta la participación popular es sin intermediarios, y se da con la expedición de leyes y la decisión de actos de gobierno, y la segunda, que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluta, porque predomina la representación política de la ciudadanía en la expedición de las leyes y la determinación de la actividad gubernamental.

Lo anterior hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa.

En tal virtud, una democracia representativa no desconoce como parte de sí misma la posibilidad de prever ciertos procesos de participación directa en los actos de gobierno, posición que es aplicable a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo artículo 40 establece la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en un gobierno representativo y democrático, es decir, que el principio democrático previsto como esencial y fundamental en la Carta Magna, no implica exclusivamente la tutela de procesos democráticos representativos, sino también la de los procesos democráticos directos, lo que se corrobora con lo dispuesto en los artículos 3°, 25 y 26 de la propia Constitución.

c) Por otra parte, señala que los cuerpos jurídicos fundamentales de los Estados Nacionales, comúnmente denominados Constituciones contienen un conjunto de principios y normas consistentes en enunciados escritos en los que constan los principios fundamentales del sistema de organización de la nación, como es el caso mexicano.

Es así, que la diferencia entre principios y reglas consiste en que los primeros se configuran en forma abierta, y las segundas en forma acotada y específica; así también, los principios son normas que expresan y tutelan los valores superiores de un orden jurídico y son directrices o normas programáticas que estipulan la obligación de perseguir determinados fines.

Por lo tanto, mientras que las reglas son una modalidad concreta y específica de protección de ciertos valores, los principios establecen directrices o postulados que rigen todo el sistema jurídico.

En este contexto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostiene que uno de los principios que orientan el sistema integral de la jurisdicción electoral, establecido en la Constitución General de la República, es el relativo a la constitucionalidad y legalidad de los actos o resoluciones electorales.

Lo que significa que todo acto o resolución electoral, sin excepción alguna, se sujetará a la constitucionalidad y legalidad, para que ningún acto importante de la naturaleza señalada quede exento del control jurisdiccional de constitucionalidad del cual goza el aludido Tribunal, tal y como lo prevén los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Ley Fundamental.

Así, el primero de los preceptos dispone que el sistema de medios de impugnación tendrá por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, sin que establezca excepciones para su aplicación respecto de los actos y resoluciones de la naturaleza señalada y, por ende, deban excluirse del control del sistema de medios de impugnación electoral.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Fundamental, regula cuáles son los actos y resoluciones electorales que son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al disponer que “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, vía que 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”.

La resolución en comento señala que tal disposición constitucional podría ser interpretada en dos vertientes: la primera en el sentido de que los actos o resoluciones de las autoridades locales son impugnables por alguna de las vías establecidas en el sistema

de medios de impugnación previsto, constriñéndose sólo a los procesos electorales instrumentados para elegir ciudadanos que ocupen los respectivos cargos públicos y, la segunda, orientada a considerar que todos los actos o resoluciones derivados tanto de procesos comiciales instrumentados para elegir representantes, como de los procesos de participación ciudadana, puedan ser reclamados en la vía de revisión constitucional.

Asimismo, señala que para determinar cuál de las dos posibles interpretaciones debería prevalecer, fue necesario recurrir a los métodos de interpretación gramatical, sistemático y funcional, los dos últimos en sus modalidades de interpretación a base de principios y de la *interpretación conforme* de la regla en subordinación al principio.

Es así que, de un análisis del enunciado que integra el artículo en comento, se advierte que utiliza en forma genérica los conceptos comicios y elecciones; entendiendo por comicios las elecciones que tienen como propósito designar cargos políticos o como la junta que tenían los romanos para tratar de los negocios públicos, además de que también puede definirse como aquellas reuniones y actos electorales.

De lo anterior se desprende que el concepto comicios, desde su origen, no fue utilizado únicamente para referirse a los actos electorales relacionados con la elección de representantes populares, sino que tuvo mayores alcances.

Ahora bien, en lo concerniente al concepto de elección debe entenderse como acción y efecto de elegir, como una designación que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc., o bien, como la emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza.

En esta tesitura, el concepto de elección se refiere al acto de elegir o a la libertad para obrar, acepciones que no sólo están relacionadas con la designación de representantes populares sino con la facultad para elegir entre dos o más opciones.

De lo mencionado con anterioridad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegó a la convicción de que la segunda parte del precepto constitucional invocado, que hace referencia a que las impugnaciones solamente procederán si son jurídica o materialmente reparadas y posibles antes de la instalación de los órganos de los funcionarios electos, sólo es aplica-

ble a las elecciones o comicios relacionados con la designación de representantes populares, pero no aquellos procesos que siendo de la materia electoral, se refieran a la elección de cosas distintas a personas.²

Lo antes expuesto se fortalece, en opinión del propio Tribunal, al realizarse una interpretación sistemática y funcional con base en el principio de que todos los actos y resoluciones electorales importantes, sin excepción, deben ajustarse a la constitucionalidad y legalidad.

El fallo en comento señala que una interpretación en contrario haría nugatorio dicho principio, por tanto, para que prevalezca el principio y el valor que se protege, la regla (artículo 99, fracción IV) debe armonizarse e interpretarse en sentido amplio, buscando que ningún acto o resolución electoral trascendente quede exceptuado del control constitucional y legal.

Así también, a través de la denominada *interpretación conforme*, entre la regla en subordinación al principio, el Tribunal llegó a la misma conclusión.

En estas condiciones, si el principio es que todos los actos y resoluciones electorales trascendentes se sujeten a la Constitución y a las leyes, la interpretación del aludido artículo 99, fracción IV, que establece la protección de los procesos electorales instaurados para elegir ciudadanos a cargos públicos, precepto que se constituye en la regla, no sería acorde con el principio que la rige; en cambio, si su interpretación se hace en un sentido amplio, para determinar que la referencia a comicios y elecciones no está constreñida a aque-

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 99 ...

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 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;**

...”

llos mecanismos para designar representantes populares sino a todos aquéllos concebidos para el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, la regla encuentra comunión y armonía con el postulado del principio que la gobierna y a tal interpretación debe atenderse.

Lo anterior, agrega la resolución, se corrobora desde el aspecto de que la propia Norma Fundamental recoge como principios rectores de las elecciones democráticas, que la voluntad de los ciudadanos se manifieste a través del sufragio universal, libre y directo.

Estos principios son aplicables en todos los procesos en que se exige la autenticidad de la elección para calificarla como democrática, y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, se constituye como garante con el propósito de que en todo proceso comicial para elegir representantes o propuestas de gobierno, se respete la voluntad de la ciudadanía.

En tal virtud, el Tribunal concluye que resulta innegable el carácter electoral que revisten estos mecanismos de participación ciudadana, como formas de democracia, a través de los cuales se hace patente la voluntad del pueblo en ejercicio de su soberanía.

De esta manera, el fallo en análisis se afirmó que el principio constitucional de democracia impera y está presente en todos los procesos electorales donde el pueblo ejerce su soberanía, sea para elegir representantes, o bien, opciones de una alternativa sobre actos de gobierno.

Por las consideraciones vertidas con anterioridad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que el juicio de revisión constitucional electoral es el medio idóneo y eficaz para la impugnación de los actos y resoluciones provenientes de procesos plebiscitarios.

En este sentido, y previo análisis realizado a la resolución en comentario y los argumentos ya mencionados, a continuación se vierten las conclusiones emitidas por el citado órgano jurisdiccional:

1. Las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están formadas, fundamentalmente a base de principios. Algunos de ellos desarrollados en ciertos artículos, mediante reglas concretas y específicas, que siguen regidas y gobernadas por el principio que las justifica.

Respecto a este argumento que sustenta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es oportuno referir que en términos generales se comparte, toda vez que la Constitución es un conjunto de normas jurídicas que regulan los principios fundamentales para la organización y funcionamiento del Estado, así como para la convivencia de los individuos que conforman la sociedad, a través de directrices de carácter político, económico, social y, por supuesto, jurídico.

2. Asimismo, el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recoge el principio relativo a la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, y como complemento ineludible, determina imperativamente el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, para garantizar y asegurar que esos actos y resoluciones que afecten de manera trascendente los principios constitucionales y legales, se sujeten al control constitucional.

De esta manera, no puede existir un acto o resolución trascendente de naturaleza electoral que esté exento de control a través del sistema de medios de impugnación en comento, máxime cuando los sistemas estatales no pueden revisar la constitucionalidad de tales actos y resoluciones.

Al respecto, es oportuno referir que tal conclusión no se comparte en virtud de los razonamientos siguientes:

El artículo 41, fracción IV, de la Carta Fundamental, prevé que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, por lo que tal precepto tiene que interpretarse dentro de su contexto, es decir, el segundo párrafo del precepto legal que nos ocupa, el cual establece que: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases...”.

En este contexto, una de las bases es la referida fracción IV del artículo 41 constitucional, que contrariamente a lo sostenido en la resolución que nos ocupa, se limita a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, razón por la cual se encuentra vinculado con la elección de sus integrantes y, en consecuencia, con la democracia representativa, no con la participativa.

Situación que se confirma con el contenido del artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Norma Suprema que establece que “Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que...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”, de lo que se desprende que la citada fracción no regula ningún procedimiento de participación ciudadana, ni mucho menos, al plebiscito, por lo que nuevamente, la materia electoral a que se refiere dicho precepto es la relacionada con los comicios locales para gobernadores, miembros de legislaturas y ayuntamientos, es decir, instrumentos de la democracia representativa.

A mayor abundamiento, es oportuno señalar que del contenido del artículo 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), constitucional, se desprende que las elecciones en el Distrito Federal, también se encuentran vinculadas con la elección de personas para ocupar cargos públicos, razón por la cual se identifica con la democracia representativa, mas no con la participativa.

Cabe destacar, que el invocado artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue entre la materia electoral, por una parte, y la de participación ciudadana, por la otra, al conferirle facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular tales instrumentos.

En este orden de ideas, existe una distinción teleológica entre el proceso electoral y los procedimientos de participación ciudadana, en virtud de que los primeros tienen como finalidad, renovar periódicamente a las personas que integran los poderes públicos a nivel federal y local, mientras que los segundos, involucran a la ciudadanía en la toma de decisiones que afecten la convivencia de la colectividad, razón por la cual ambos mecanismos no tienen la misma naturaleza jurídica, dado que tienen características particulares que los diferencian, como son:

Proceso electoral	Procesos de participación ciudadana
Renovar los poderes públicos.	Involucrar a los ciudadanos en las decisiones públicas.
En todos los procesos está presente el voto universal, libre, secreto y directo.	No en todos los instrumentos de la democracia directa está previsto el voto, sólo en algunos, por ejemplo, el referéndum y el plebiscito.
Los partidos políticos son los únicos contendientes en este tipo de proceso.	Los ciudadanos son los principales titulares en este tipo de instrumentos.

Derivado de lo anterior, se observa que el legislador hizo una distinción entre los actos en materia electoral y los relativos a los diversos mecanismos de participación ciudadana que si bien son encomendados a las autoridades electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, ello es únicamente para su instrumentación y revisión, por ser las más indicadas para esos menesteres.³

Lo anterior se fortalece con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en la novena época, tomo III, marzo de 1996, páginas 458 y 459, los cuales a la letra dicen:

“MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA. Para establecer una definición

³ Situación que es corroborada, por ejemplo, en el Código Electoral del Distrito Federal que en su artículo 134, que dispone que los procesos electorales para la renovación periódica del jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, y para la realización de los procesos de participación ciudadana, están constituidos por el conjunto de actos ordenados por la Constitución, el Estatuto de Gobierno, este Código y demás Leyes relativas, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos en la elección de representantes populares; y por las autoridades locales y los ciudadanos en el caso de los procesos de participación ciudadana, de acuerdo a la ley respectiva; es decir, dicho ordenamiento diferencia claramente ambas categorías de procesos.

de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisar que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto, que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto desde luego, a un resultado erróneo.”

“MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el **régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.**”

En este sentido, si bien la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 1/95, de la cual derivan las mencionadas tesis fue aprobada por mayoría de seis votos, y por tanto, se determinó que la votación no era idónea para integrar tesis de jurisprudencia, es el caso, que sobre el aspecto que nos ocupa no

existió disenso por parte de los ministros de la minoría, ya que éstos también adoptaron la misma postura.

Por otra parte, en la opinión que sustentó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Acción de Inconstitucionalidad identificada con el número 5/99, promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Asamblea Legislativa y del jefe de gobierno, ambos del Distrito Federal, con motivo de la expedición y publicación del Código Electoral de la entidad, se desprende lo siguiente:

“En este tenor, por lo menos en forma enunciativa, ciertamente podría entenderse por materia electoral, o cuestiones propiamente electorales, aquellas disposiciones normativas de carácter orgánico y procedimental que establecen las reglas y fijan los procedimientos democráticos de naturaleza jurídica fundamental y reglamentaria, mediante los cuales se prevén los órganos y cargos públicos representativos, así como el conjunto de normas jurídicas positivas (constitucionales, legales y reglamentarias), actos administrativos (formales y materiales) y resoluciones judiciales, que regulan y garantizan, tanto los procesos electivos, federales, estatales y del Distrito Federal, como el derecho subjetivo, público de los ciudadanos a influir activa y pasivamente en los mismos, entendiéndose comprendido dentro de la anterior descripción los procesos encaminados a regular la organización de los ciudadanos para tales fines”.⁴

Derivado de tales manifestaciones, se concluye que por materia electoral tendrá que entenderse la selección de las personas para ocupar un cargo público de elección popular o integrar los órganos representativos del Estado, ya sea en el ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, a través del voto de los ciudadanos, sin que se incluyan en dicha materia los procedimientos de participación ciudadana, porque éstos no involucran la selección de personas para ocupar cargos públicos a través del voto.

Ahora bien, por lo que se refiere a que el artículo 41, fracción IV, de la Constitución General de la República, regula el principio

⁴ Sentencia y Voto de Minoría relativos a la Acción de Inconstitucionalidad número 5/99, promovida por Mariano Palacios Alcocer, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Asamblea Legislativa y del jefe de gobierno, ambos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de abril de 1999, p. 43.

relativo a la constitucionalidad y legalidad de todos los actos o resoluciones electorales, es conveniente señalar lo siguiente:

Que la citada afirmación se considera errónea, pues previa interpretación gramatical, se desprende que dicho dispositivo constitucional no prescribe que todos los actos y resoluciones electorales estén sujetos al control mediante el referido sistema de medios de impugnación, toda vez que no utiliza la expresión “todos”, o bien, algún sinónimo que implique una generalización de todos los actos y resoluciones electorales.

Más aún, si se considera que el legislador de tener la intención de regular que todos los actos y resoluciones electorales estuvieran sujetos al control constitucional mediante el juicio de revisión constitucional, lo hubiera previsto expresamente, tal y como lo hizo en el aspecto de legalidad, al consignar en el artículo 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Federal, que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se establezca un medio de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, por consiguiente, si el Constituyente permanente no refirió la expresión “todos”, en el artículo 41, fracción IV, de la Carta Magna, es de concluir que no pretendía sujetar todos los actos y resoluciones de carácter electoral al citado juicio, confirmando el carácter extraordinario y selectivo de tal medio de impugnación.

Al respecto, es oportuno mencionar que con la reforma político-electoral del año 1996, el legislador al crear dicha vía, lo hizo atendiendo a que ésta solamente procediera para los procesos electorales y en función únicamente de violaciones directas a la Constitución General de la República y no así, en los procesos de participación ciudadana, que en ese año no tenían presencia; ello, no obstante, que ya existían algunas leyes que los regulaban como es el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que entró en vigor el 19 de junio de 1995; sin embargo, de un análisis realizado a dicho ordenamiento legal, se desprende que ésta solamente contemplaba como instrumentos que involucraban el voto activo a la figura de los Consejos Ciudadanos (artículo 1º) no regulando el plebiscito o el referéndum.

Ahora bien, por lo que hace a que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial correspondiente se afirmó que las re-

formas se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia electoral, el citado enunciado debe de ser interpretado congruentemente con los demás principios que imperan en la materia electoral y que se desprenden de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son los principios de legalidad, de distribución de competencias en un sistema federal y, en su caso, entre los diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Es oportuno señalar, que en el presente argumento se menciona que podrán ser objeto de control constitucional, los actos y resoluciones que afecten de manera **trascendente** los principios constitucionales y legales en materia electoral. Afirmación que genera duda en cuanto a su aplicación, ya que deja a discrecionalidad del juzgador el determinar qué actos y resoluciones serán trascendentes para afectar dichos principios, pues es necesario subrayar que el aludido aspecto no se plasmó ni en la iniciativa ni en la exposición de motivos correspondiente a la aludida reforma político-electoral de 1996, que le dio origen al juicio de revisión constitucional electoral y mucho menos la referida acepción se encuentra sustentada en precepto legal alguno de los que rigen la procedencia de este medio de impugnación, razón por la cual dicho criterio deja al arbitrio del juzgador la viabilidad del multicitado juicio.

Finalmente, en lo concerniente a la aseveración hecha de que los sistemas locales no pueden revisar la constitucionalidad de los actos y resoluciones, es de destacar que se comparte en términos generales tal apreciación; no obstante, no tiene el carácter de absoluta, habida cuenta que en ocasiones los Tribunales Estatales Electorales para resolver las controversias que se someten a su consideración, tienen que interpretar diversas disposiciones de la Constitución Federal, como es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que ha tenido que desentrañar el sentido de diversos preceptos de la propia Norma Suprema, como son los que contienen sendas garantías individuales, así como los relativos a la residencia que deberán acreditar los candidatos que aspiren a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, así como de las cuestiones inherentes a la cláusula de gobernabilidad.

3. En lo concerniente al artículo 99 constitucional, la resolución en comento señala que tal dispositivo establece las bases rectoras

de la jurisdicción electoral, en su fracción IV, que sujeta al control de la constitucionalidad y legalidad, los actos y 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, cuando incidan de modo determinante en los procesos respectivos o en el resultado de las elecciones de que se trate.

De esta manera, en la sentencia mencionada se afirma que los conceptos genéricos de comicios y elecciones que utiliza la disposición constitucional, no sólo deben referirse a los procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los procesos o instrumentos restantes, que algunos llaman de democracia directa o participativa, establecidos en los sistemas jurídicos estatales, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante el sufragio, su poder de soberanía en las decisiones o actos de gobierno; de esta manera, dichos procesos están sujetos al control constitucional en el sistema de medios de impugnación que propende a la tutela del respeto al principio democrático constitucional que impera en todos los actos electorales, cuando dicho principio se ve afectado de manera trascendente.

El mencionado argumento, a nuestro juicio, no es el idóneo para sustentar tal procedencia, por las razones que a continuación se detallan:

El presente razonamiento surge de una interpretación gramatical del artículo 99, fracción IV de la Carta Magna, al determinar que la acepción “comicios”, se refiere tanto a los procesos electorales como a los de participación ciudadana; sin embargo, tal interpretación es aislada, pues al analizarse dicho precepto legal a la luz de los sistemas de interpretación sistemática y funcional, aplicables al sistema de medios de impugnación electoral que rige en el ámbito federal, se llega a la conclusión de que no puede ser aceptada dicha aseveración.

Lo antes mencionado, en virtud de que en la Constitución Federal se establecen las bases para la organización política de las entidades federativas y del Distrito Federal, que disponen que el sufragio universal, libre, secreto y directo, debe ser el mecanismo para integrar a los órganos del Estado, con el objeto de garantizar que el voto que emitan los electores tengan las calidades mencionadas,

razón por la cual se incluyeron en la propia Norma Suprema principios vinculatorios para las constituciones, leyes y autoridades locales, de observancia obligatoria en la organización y realización de sus comicios; de esta manera los artículos 115, párrafo primero, fracción I; 116, fracción IV y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), regulan las previsiones a las que deben sujetarse las constituciones y leyes locales.

Tales previsiones al constituirse en principios constitucionales tienen la finalidad de regir los procesos electorales locales, fundamentalmente en el aspecto de su legalidad, pues en ocasiones imperaba la negociación en perjuicio de la voluntad expresada en las urnas, tal y como ha quedado de manifiesto en el capítulo segundo del presente trabajo.

De tal suerte que dichos principios tienen como finalidad proteger los postulados sobre los que descansa la forma de gobierno federal y local de nuestro país, que se caracteriza por ser representativo y democrático.

Por lo anterior, la calidad democrática y representativa del gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal, no debe recaer en un órgano o ente cualquiera, sino sólo en los que expresamente la Constitución Federal en sus artículos 116, fracción IV, inciso a) y 122, en sus primeros cuatro párrafos, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción I y BASE TERCERA, párrafo último, instituye como poderes de gobierno electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo, como son los cargos de gobernador, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales del Distrito Federal, los cuales podrán ser objeto de impugnación en caso de controversia a través del juicio de revisión constitucional electoral que tiene por objetivo controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos en las referidas elecciones locales.

Es así, que de este breve análisis de carácter histórico sobre la génesis del juicio de revisión constitucional electoral se desprende que fue creado exclusivamente para regular los procesos electorales locales, por lo que dicha vía no es idónea para reclamar actos o resoluciones derivados de los instrumentos de participación ciudadana, cuya finalidad es la intervención directa de los ciudadanos para que aprueben o rechacen una decisión de la autoridad.

Al respecto, la resolución en comento aduce como una posible explicación de que los procesos de participación ciudadana no hayan sido contemplados expresamente dentro de la tutela del control de la constitucionalidad por el legislador en la reforma político electoral del año 1996, se debió a que generalmente se concretan a resaltar en las leyes o disposiciones que emiten, los supuestos que ordinaria y cotidianamente ocurren y deja a los ocasionales en el ámbito de la generalidad de la disposición, por no ser comunes o recurrentes como en el caso concreto se actualiza.

Sin embargo, ese razonamiento no sustenta con certeza la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar actos o resoluciones provenientes de los procesos de participación ciudadana, pues omite los motivos específicos que tuvo el legislador, para crear un medio de control de la constitucionalidad que fuera exclusivo para los procesos electorales locales, razones que expresó en la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Electoral del año 1996, en la que refiere puntualmente que tal medio de impugnación tiene como propósito garantizar que los procesos electorales en las entidades federativas se ciñan a los principios básicos que en la materia consagra la Norma Fundamental.

La anterior postura se fortalece con la interpretación sistemática de los artículos 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De esta manera, se advierte claramente que el legislador ordinario le otorgó un carácter limitativo al medio de impugnación en comento, por lo que no existen otros actos sujetos de control de la constitucionalidad a través de este juicio.

Cabe señalar, que independientemente de la interpretación que se sustentó en la resolución que nos ocupa, referente al artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal, lo cierto es, que de acuerdo con una interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, las resoluciones de las autoridades locales en este tipo de procesos de participación ciudadana, no pueden ser materia del juicio que nos ocupa, tanto si se parte de la noción estricta, como de la amplia; la primera porque las normas constitucionales divididas en principios y reglas que tienen por obje-

to regular la integración del Estado Federal mexicano, excluyen a los procedimientos de participación ciudadana, o bien, la segunda, que incluiría dentro del ámbito electoral a los referidos procedimientos.

En tal virtud, no es suficiente inferir que las normas constitucionales referidas asumen una concepción amplia de comicios o materia electoral para deducir que el juicio en mención es procedente para impugnar actos o resoluciones emitidos por las autoridades competentes de las entidades federativas relacionadas con los procesos de participación ciudadana, pues para ello es indispensable atender a la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

En efecto, de una interpretación gramatical de lo dispuesto en el aludido artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el juicio de revisión constitucional electoral tiene una procedencia acotada, esto es, como un medio de impugnación extraordinario y excepcional que sólo procede si se colman los requisitos que taxativamente se establecen en la Constitución General de la República y en la ley.

Es importante precisar que la expresión adverbial “solamente” está contenida en la última parte del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Federal, que significa “de un solo modo” o “en una sola cosa” según el *Diccionario de la Lengua Española* (20a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, tomo h-z, página 1897), lo que lleva a concluir que la única manera en que dicha vía puede ser procedente será 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 electos.

En este sentido, una correcta interpretación del mencionado precepto constitucional, permite considerar que el Constituyente Permanente, consciente de la naturaleza extraordinaria y excepcional del medio de impugnación en comento, estableció expresamente requisitos para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de que no todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas fueran materia de impugnación.

Por otra parte, si se aplica una interpretación sistemática y funcional de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 9° y 86, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos a) y d), y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f) de la propia Constitución, se concluye que estos dispositivos establecen una diferencia clara entre elecciones o materia electoral y procedimientos de participación ciudadana.

Es importante mencionar que deberá interpretarse sistemáticamente el contenido de los artículos 41, fracción IV en relación con el artículo 99, ambos de la Constitución Federal, ya que así lo dispone en forma expresa el precepto legal mencionado en primer término al señalar que: “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”, cuyo alcance de su fracción IV, ya quedó establecido en cuanto al carácter extraordinario y excepcional de la referida vía de impugnación, esto es, del juicio de revisión constitucional electoral legalmente previsto para tal efecto.

En este orden de ideas, atendiendo a lo prescrito en el referido artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, relativo a la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, respectivamente, se estableció un sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones, particularmente, los emitidos por el Instituto Federal Electoral; sin embargo, lo anterior no implica que lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, que regula la obligación de los Estados para que todos los actos y resoluciones de sus autoridades electorales, se sujeten invariablemente al principio de legalidad sea extensivo para regular un control de constitucionalidad referente a tales actos y

resoluciones a través del juicio en comento, pues no se puede pasar por alto su carácter excepcional y extraordinario, ya que su procedencia depende del cumplimiento de ciertos requisitos expresamente contenidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los cuales a continuación se enuncian: a) Que los actos o resoluciones impugnados sean definitivos y firmes; b) Que el acto o resolución viole 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 el 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 en forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

En lo que se refiere al asunto que fue materia del presente juicio, es oportuno señalar que del mismo no se desprendió alguna violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se entró a su análisis tomando como base los artículos 14 y 16 de la propia Constitución, es decir, se analizó el aspecto de legalidad de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

4. La resolución en comento también argumentó que el origen y evolución de la democracia revelan que ha operado de manera unitaria, sin haberse dividido en especies excluyentes entre sí, por lo que se complementan los conceptos de democracia directa y representativa. De modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no desconoce como parte de sí misma la posibilidad de prever ciertos procesos de participación directa en los actos de gobierno, posición aplicable a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que en su artículo 40 establece la voluntad del pueblo mexicano de constituir su forma de gobierno en representativo y democrático, lo que significa la adopción de la democracia en términos generales, pero a la vez, no suprime la participación directa del pueblo en los proce-

esos que determinen las leyes, posición que se corrobora con lo previsto en los artículos 3º, 25 y 26 de la Carta Magna.

En lo concerniente a tal argumento, se comparte en sus términos, habida cuenta que la democracia es un sistema de gobierno que ha evolucionado con el tiempo, lo que en la actualidad se conoce con el nombre de democracia, se parece muy poco a lo que significaba en épocas anteriores, pues en sus orígenes se integró con la participación directa de la comunidad para la formación y sanción de leyes o la decisión de actos de gobierno importantes; no obstante, dicho sistema evolucionó con motivo del constante crecimiento de la población, así como de las ciudades, por lo que ya no fue posible que a través de asambleas comunitarias se tomaran las decisiones inherentes al aspecto público, sino que hubo la necesidad de elegir representantes que se encargarían de gobernar a los integrantes de la comunidad, constituyéndose de esta manera la democracia representativa.

Es así, que estos dos sistemas de democracia en la actualidad convergen en la legislación electoral mexicana, para crear un sistema que no excluya a ningún sector de la sociedad, por lo que el reto será armonizar ambas formas de democracia.

5. Así también, la resolución de mérito señala que los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace.

Al respecto, es oportuno indicar que se difiere de lo manifestado en el argumento esgrimido, toda vez que los procesos de participación ciudadana no son considerados formalmente como propios de la materia electoral, criterio que tiene sustento en lo aducido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos y condiciones vertidos con antelación en este trabajo.

6. A mayor abundamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que los procesos de participación ciudadana están inmersos dentro de la materia electoral y que su ejercicio, desarrollo y resultado, se sujeta al control de la constitucionalidad y legalidad, por el sistema de medios de impugnación en

materia electoral, ya que a través de éstos se tutela el respeto al principio constitucional democrático de que todos los actos electorales pueden impugnarse a través del sistema de medios de impugnación que rige en el ámbito federal.

En este orden de ideas, afirmó que la única vía idónea y eficaz para asegurar y garantizar ese respeto y control es el juicio de revisión constitucional electoral previsto en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con el artículo 86 y siguientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que si el referido juicio se estimara improcedente, se incumpliría el principio constitucional de que los actos electorales trascendentes deben estar sujetos al control de constitucionalidad por algún medio de impugnación adecuado y accesible.

Asimismo, dicho argumento señala que de una interpretación del artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal, se desprende que en el concepto “comicios” se encuentran comprendidos tanto los procesos electorales como los de participación ciudadana.

Como se podrá observar, este argumento contiene varias afirmaciones que desde nuestra perspectiva no son las correctas, razón por la cual se desglosarán cada uno de los puntos en disenso, en los términos que a continuación se detallan:

En primer lugar, podemos indicar que este argumento tiene como base principal el denominado principio “democrático constitucional”, que se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que consiste en que todos los actos y resoluciones trascendentes en materia electoral se encuentran sujetos al control de la constitucionalidad.

Al respecto, es importante señalar que surge la duda sobre el referido principio y de sus alcances jurídicos, dado que en la resolución en comento se establece que en la especie se actualizó un conflicto entre éste y la regla que delimita la competencia constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, prevista en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Magna, diferencia que se resolvió a través de una *interpretación conforme* a favor del mencionado principio, el cual tiene su sustento en los artículos 3°, inciso a), 25, 26, 40 y 41 de la Constitución Federal, situación que implica la posibilidad jurídica de

examinar la constitucionalidad o legalidad de los procesos de participación ciudadana a la luz del juicio de revisión constitucional electoral o algún otro de los distintos medios impugnativos previstos en el artículo 99 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, es oportuno señalar que dicha interpretación desde un punto de vista teórico, en particular del investigador Eduardo García de Enterría, se caracteriza por otorgar supremacía a la norma constitucional por encima de otras disposiciones normativas que pudieran aplicarse para resolver un caso concreto, máxime cuando se suscite algún conflicto entre la norma constitucional y secundarias, ya que deberán prevalecer las reguladas en la Carta Magna.

En este contexto, se advierte que el método utilizado para argumentar la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral que nos ocupa, se basó en la mencionada interpretación; sin embargo, se desprende que en la presente controversia no se actualizaba la contradicción entre la norma fundamental y las secundarias, más aún porque las normas aludidas (artículos 3º, inciso a); 25, 26, 40, 41 y 99, párrafo cuarto, fracción IV), únicamente están contenidas en un solo ordenamiento jurídico que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tienen la misma jerarquía y alcances jurídicos y, por ende, no podía existir una incompatibilidad para su aplicación, sino más bien, por tratarse de preceptos constitucionales pertenecientes a un sistema jurídico que dan fundamento a un Estado de Derecho, debían interpretarse de manera sistemática.

En tal virtud, es de concluir que al referido órgano jurisdiccional no le corresponde controlar la constitucionalidad de todos los actos o resoluciones electorales, con motivo de la defensa del principio que nos ocupa, puesto que es incorrecto conferir a dicho principio una eficacia interpretativa absoluta, porque equivale a ignorar otros principios y normas aplicables y desconocer las normas constitucionales que establecen expresamente la competencia de ese Tribunal Electoral; por lo que, en nuestra opinión, era necesario valorar dicho principio democrático con otros que también pertenecen al mismo sistema normativo.

Sostener lo contrario, entrañaría soslayar la naturaleza de un principio constitucional y el sistema de constitucionalidad en su

conjunto, lo que va en contra del principio de legalidad componente esencial de todo Estado de Derecho.

A mayor abundamiento, y de conformidad con lo aducido en el voto particular que le recayó a la resolución de marras, a nuestro parecer, no se suscitaba un conflicto entre un principio y una regla que pudiera resolverse a favor del primero, sino más bien, concurrían en la controversia una serie de principios constitucionales que debían resolverse conforme a una interpretación sistemática y funcional.

De tal suerte, la Constitución está pletórica de principios. Si la analizamos en su conjunto, encontramos que en diversos preceptos existen disposiciones que pueden catalogarse como principios. El catálogo de derechos humanos; las menciones a la soberanía popular; a la forma de gobierno republicana y democrática; a la forma federal de Estado; los principios rectores en materia electoral; la división de poderes; los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que rigen la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, etc.

En efecto, de los principios que se debatieron en la controversia de mérito, desde nuestro ángulo, sobresalen dos, el democrático y el de legalidad, este último enfocado a la competencia que se le atribuye al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les faculta, mismo que debe ser interpretado en forma restrictiva, toda vez que se trata de una disposición que le confiere atribuciones a un órgano del Estado.

Por lo anterior, se arriba a la conclusión que el artículo 99 de la Carta Magna forma parte del principio de legalidad que se encuentra inmerso en tal ordenamiento, por lo que era menester armonizar e integrar dicho principio con el democrático, para lograr una interpretación sistemática del ordenamiento legal invocado.

Consecuentemente, concluimos que no se le puede otorgar al principio democrático un rango absoluto, sino que se debe armonizar con los demás principios que se encuentran vigentes en nuestro sistema constitucional y como herramienta deberá usarse una interpretación gramatical, sistemática y funcional.

Por otra parte, el argumento en cuestión está integrado por otros razonamientos que no consideramos idóneos para sustentar dicho criterio, como son los relativos a que los procesos de participación ciudadana conforman la materia electoral, además de que para ser objeto de tutela constitucional, los actos y resoluciones que se impugnen deberán tener la calidad de trascendentes, aspectos sobre los cuales ya se han vertido comentarios en el presente trabajo.

Ahora bien, por lo que hace a la afirmación vertida en la resolución que nos ocupa, en el sentido de que la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar el control constitucional de los procesos de participación ciudadana es el juicio de revisión constitucional electoral, es oportuno señalar que no coincidimos con ésta, por las razones que a continuación se detallan:

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación valoró cuál de los juicios que integran el sistema de medios de impugnación en materia electoral, era el apropiado para conocer y resolver la presente controversia, determinando que era el juicio de revisión constitucional electoral, toda vez que los recursos de revisión, apelación, reconsideración y el juicio de inconformidad previstos en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ejercen el control de la constitucionalidad y legalidad de actos relacionados con procesos electorales de carácter federal; circunstancia que descarta la posibilidad de que los procesos plebiscitarios instrumentados en los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas o del Distrito Federal, admitan cualquiera de estas vías para ejercer su control constitucional y legal.

Por lo que hace al juicio para la protección de los derechos políticos electorales previsto en el artículo 79 y siguientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho órgano jurisdiccional señaló que no era el idóneo y eficaz para el control de los actos derivados de los procesos de participación ciudadana.

Ello es así, porque este medio de defensa es exclusivo de los ciudadanos y se constriñe a los casos en que los actos o resoluciones de la autoridad responsable puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar y ser votado o de asociación,

especificando dentro de este último el de afiliación libre e individual a los partidos políticos, y que en tales hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados se puede hacer efectiva mediante la anulación del acto o resolución combatidos.

Asimismo, refirió que la resolución que se emite en este tipo de juicios únicamente le interesa al involucrado, sin que sea necesario que ésta tenga efectos generales, toda vez que dichas situaciones están previstas en el campo impugnativo en que la legitimación se confiere sólo a los partidos políticos.

Así también, argumentó que los actos o resoluciones relacionados con los procesos de participación ciudadana no afectan de manera individualizada, cierta, directa e inmediata, los derechos de votar, ser votado o de asociación; en todo caso, tales actos podrían trascender y afectar toda la colectividad; de esta manera, de considerar procedente el referido juicio para impugnar los actos derivados de esos procesos, la restitución, que en un momento dado tuviera que hacerse, de acogerse la pretensión, no podría darse solamente y en forma individualizada respecto de la persona o personas que acudieran al juicio de que se trata sino que se afectaría toda la colectividad, involucrándose inevitablemente a todos los sujetos que se encuentran inmersos en la situación creada con el acto reclamado.

Al respecto, es oportuno manifestar que no coincidimos con los planteamientos esgrimidos en la resolución de mérito, tendientes a la no aplicación del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, como la vía idónea para reclamar los actos y resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana.

Ello es así, en virtud de que el referido medio de impugnación, desde nuestra óptica, es el idóneo para ejercer el control de la constitucionalidad en los referidos procesos, toda vez que su naturaleza jurídica consiste en tutelar el voto activo de los ciudadanos, que a su vez, se constituye en el elemento sobre el que se construye la organización de los instrumentos de la democracia directa, en particular del referéndum y plebiscito.

En este contexto, tales procesos de participación ciudadana, fueron creados con el propósito de encauzar la inquietud de los ciudadanos de participar en las decisiones de gobierno, en los términos que quedaron señalados en el capítulo tercero del presente trabajo.

Cabe subrayar que los procesos de mérito son un contrapeso a la democracia representativa, en nuestro sistema electoral, porque fueron diseñados para los ciudadanos, con el propósito de lograr su participación activa en las decisiones de la autoridad, contrariamente a lo que sucede en la democracia representativa, cuyo régimen se caracteriza por ser los partidos políticos los actores únicos, tal y como lo prevé el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 41 del propio ordenamiento, que dispone el último, que serán los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público los que intervengan en los procesos electorales, ya que tienen como finalidad principal promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; como se podrá advertir fácilmente, dichos entes políticos tienen un monopolio con respecto a la democracia representativa, razón por la cual, los procesos de participación ciudadana son un mecanismo mediante el cual los ciudadanos participan en las decisiones de la autoridad a través del sufragio.

Es así que en los procesos de participación ciudadana el bien jurídicamente tutelado es el voto activo que emiten los ciudadanos, por lo que de conculcarse este derecho, la vía natural para su restitución a nivel constitucional deberá ser el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, como lo dispone el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal.

Por las razones vertidas con anterioridad, discrepamos con los argumentos esgrimidos en la resolución de mérito, referentes a que el juicio de los derechos políticos electorales del ciudadano no es viable en este tipo de procesos, en virtud de que los actos o resoluciones que pudieran impugnarse no afectan de manera concreta los derechos de votar y ser votado o de afiliación libre e individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, afirmación que desde nuestra perspectiva no valoró la naturaleza jurídica de este tipo de instrumentos propios de la democracia directa.

Así también, la resolución en comento desestimó el referido juicio argumentando que solamente se puede ejercitar éste cuando se

refiera a actos y resoluciones que puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata, en relación con los derechos de votar, ser votado o de asociación, por lo que en tal hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados deben ser de carácter individual, situación que no siempre se colma en los procesos de participación ciudadana, máxime que en la organización de éstos se suscitan actos y resoluciones que no se constriñen únicamente a un individuo, sino que atañen a todos los participantes inmiscuidos en el proceso.

Además, es oportuno señalar que dicho razonamiento no consideró que algunas legislaciones estatales que prevén este tipo de instrumentos contemplan las situaciones siguientes: a) que los sujetos legitimados para interponer los medios de impugnación derivados de tales procesos únicamente son los ciudadanos; b) que los sujetos legitimados para tales efectos son los ciudadanos, pero que se establezca que los partidos políticos fungirán como garantes de tales procesos, aspecto que se colma, por ejemplo, en el Código Electoral del Distrito Federal, toda vez que en su artículo 41, párrafo último, prevé que los partidos políticos que integran los Consejos del Instituto Electoral local fungirán como garantes en los procesos de participación ciudadana.

Situación que se tradujo para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en conocer y resolver impugnaciones interpuestas tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos, pues de cierta manera, la legislación respectiva les confiere la legitimación para inconformarse por cualquier violación que se suscite en tales procesos.

De los referidos aspectos, surgen interesantes interrogantes que la resolución en comento pasó por alto, pues consideró que en todas las legislaciones estatales que regulan los mencionados instrumentos de participación ciudadana, los partidos políticos podrán intervenir en ellos, ya sea en su calidad de garantes o a través de alguna figura similar sin embargo, omitió considerar los supuestos en que los partidos se encuentran excluidos de los referidos procesos ciudadanos.

Por lo que el criterio sustentado en la resolución de marras, suprimió automáticamente el derecho legítimo que tienen los ciudadanos para impugnar los actos o resoluciones que les causen un

menoscabo a su derecho de votar, resultando contradictorio que en la normatividad electoral local existan las vías para garantizar tal derecho, pero que no exista expresamente algún medio de control de la constitucionalidad para tutelar tales actos.

La resolución en cita, niega a los ciudadanos cualquier vía para reclamar las posibles violaciones que se cometan en perjuicio de su derecho político electoral consistente en el voto activo, pues dicho precedente descarta tanto al juicio de revisión constitucional electoral como al de la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, quedando en consecuencia, los principales actores de este tipo de procesos sin los medios jurídicos para hacer valer sus inconformidades.

En este contexto, reiteramos que la vía idónea para que los ciudadanos pudieran impugnar los actos o resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana es el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, máxime cuando en algunas legislaciones estatales se establece que los partidos políticos no intervendrán en la celebración de los referidos procesos, sin que sea óbice que los ciudadanos al inconformarse lo hagan por trasgresiones de carácter general, que como ya lo hemos indicado, tales actos suelen suscitarse en la organización de los procesos, por lo que es innegable que aún en estos casos el ciudadano se encuentra legitimado para ejercitar la acción en defensa de sus intereses.

Por otra parte, se debe tener presente que actualmente la ciudadanía ya no actúa en un plano individual, sino que se organiza en agrupaciones políticas, a las cuales se les deberán otorgar los mecanismos necesarios que les permitan legitimarse en defensa de los derechos políticos de sus integrantes, más aún si se toma en cuenta la naturaleza de estos instrumentos propios de la democracia directa, pues una interpretación a *contrario sensu*, provocaría un vacío jurídico en el control constitucional de los actos o resoluciones en comento.

Ahora bien, cuando la legislación de participación ciudadana estatal disponga como titulares de dichos instrumentos a los ciudadanos, pero también establezca que los partidos políticos tienen la calidad de garantes, será menester que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano incorpore la legitimación de los citados institutos políticos para impugnar a tra-

vés de esta vía, aquellos derechos que en general pertenecen a la ciudadanía y que fueron violentados por las autoridades electorales competentes, sin que dicha propuesta signifique desvirtuar el presente medio de impugnación, sino simplemente adecuarlo a las necesidades que imperan en la actualidad y a las cuales se les debe dar una respuesta cabal.

Porque sostener la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar los actos o resoluciones derivados de procesos de participación ciudadana, trae implícito transformar una vía que fue concebida expresamente para ser un medio de control de la constitucionalidad de los procesos electorales, donde los únicos contendientes son los partidos políticos de conformidad con el artículo 41 de la Carta Magna, en cuyas controversias sí se dirimen derechos inherentes a tales institutos políticos, mientras que en los procesos de participación ciudadana los titulares de los derechos en pugna son los ciudadanos que, según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, carecen de legitimación para intentar el referido juicio.

En tal virtud, se deberá tener presente que los instrumentos de participación relativos a la democracia directa tienen como origen el voto activo de los ciudadanos, razón por la cual su naturaleza jurídica tiende a identificarse con el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, como posible mecanismo para controlar la constitucionalidad de aquéllos.

V. CONCLUSIONES

Finalmente, una vez que se han abordado los aspectos más relevantes del tema propuesto, a continuación señalaremos las conclusiones siguientes:

1. Que los procesos de participación ciudadana aún se encuentran en una etapa de integración tanto teórica como procesal en el Derecho Electoral mexicano, lo que trae como resultado una regulación que presenta inconsistencias, sobre todo en la tutela jurisdiccional de tales instrumentos.
2. Que los procesos de participación ciudadana están regulados en mayor medida en las legislaciones electorales estatales, toda vez

que en términos generales establecen los medios de impugnación tendientes a reparar cualquier violación que surja durante el desarrollo del referido proceso, por lo que se colma el principio de legalidad, obviamente con las limitaciones mencionadas anteriormente. No obstante, a nivel federal dichos mecanismos no están regulados y, por ende, no existe un control de su constitucionalidad.

3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo un criterio inexacto en la sentencia en comento, al pretender encuadrar los procesos de participación ciudadana dentro de la tutela del juicio de revisión constitucional electoral transformando una vía específica que surgió con la reforma político-electoral del año 1996, con el propósito de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de los procesos electorales, como quedó señalado con antelación, además de que dicho medio de impugnación es exclusivo de los partidos políticos como titulares de los derechos que se encuentran en pugna durante los referidos comicios.

4. Desentrañar el contenido del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Federal, en el sentido de que el concepto “comicios”, es equiparable tanto a los procesos electorales como a los de participación ciudadana, es consecuencia de una interpretación aislada que pasa por alto los diferentes principios constitucionales que rigen la materia electoral, principalmente el de legalidad en el aspecto relativo a la competencia que faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Ahora bien, con respecto al principio denominado “democrático”, al cual alude la resolución en comento y que deriva del artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es oportuno señalar que se le otorga un valor absoluto en detrimento de los demás principios que conforman la materia electoral y que se encuentran en el mismo nivel jerárquico. Principio democrático consistente en que todos los actos y resoluciones que se susciten en la materia electoral y que sean trascendentes se encuentran incluidos en el sistema de medios de impugnación en materia federal; no obstante lo anterior, tal afirmación omite que los procesos de participación ciudadana conforme el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no son considerados como propios de la materia electoral, además de que el término “trascendente”, no se encuentra previsto norma-

tivamente, provocando con ello una amplia discreción por parte del juzgador para determinar qué actos o resoluciones son materia del juicio que nos ocupa, dependiendo de su trascendencia.

6. En este orden de ideas, podemos referir que desde nuestro punto de vista, el medio de impugnación utilizado para resolver la controversia del proceso plebiscitario celebrado en el Distrito Federal, no fue más idóneo, habida cuenta que consideramos que el juicio para la protección de los derechos políticos electorales es más acorde al tipo de conflictos que se pueden suscitar en los instrumentos de participación ciudadana, máxime en aquéllos que involucran el voto activo de los ciudadanos, pues es necesario tomar en cuenta que los mencionados procesos inherentes a la democracia directa, tienen como propósito procurar la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas, relegando a un segundo plano a los partidos políticos.

7. La resolución en comento sentó como precedente que los ciudadanos en los procesos de participación ciudadana, carecen de legitimación para hacer valer cualquiera de los juicios que controlan la constitucionalidad en la materia electoral, situación que deja en estado de indefensión a los ciudadanos, en especial a aquéllos en los que la legislación estatal electoral contempla que serán los únicos que podrán participar en los procesos de participación ciudadana, máxime si se toma en cuenta que el voto activo es fundamental para el desarrollo de estos procesos.

8. Es así, que desde nuestra perspectiva y con el objeto de que sea congruente el sistema electoral actualmente regulado en nuestra legislación constitucional y legal, se sugiere como vía idónea para reclamar actos y resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que inclusive, los partidos políticos podrán ejercitar dicha acción cuando funjan como garantes en sus respectivos ordenamientos electorales estatales, en defensa de los derechos de la colectividad que se hayan visto vulnerados por las autoridades electorales competentes.

9. Asimismo, tomando en consideración que son los ciudadanos los principales titulares de los derechos que convergen en los procesos de participación ciudadana, se deberá valorar su participación para que puedan ejercitar el juicio para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano, para el caso de que reclamen actos que afecten los derechos políticos electorales de la colectividad, para que en un momento dado la resolución que se dicte tenga efectos generales.

10. Como se podrá advertir, los procesos de participación ciudadana son instrumentos que aún no se encuentran plenamente reconocidos en el ámbito jurisdiccional constitucional, por lo que el reto será el encuadrarlos de alguna manera a las vías que actualmente existen, o bien, que a través de una reforma se contemple su regulación en forma expresa y puntual, que atienda a la naturaleza jurídica de dichos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *Por una Justicia Constitucional Federalista en Materia Electoral*, México, UNAM, 2001.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.
- Merino, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, *Reflexiones sobre el juicio de revisión constitucional electoral*, México, Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales, tomo II, 1992.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Decretada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995, con reformas y adiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1998.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936 y actualizada hasta la fecha.

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996.

OTROS

Iniciativa de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, de 5 de junio de 1995.

Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral y del Distrito Federal 1996, presentada por los grupos parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como el Ejecutivo Federal, de fecha 25 de julio de 1996.

Sentencia y Voto de Minoría relativos a la Acción de Inconstitucionalidad número 5/99, promovida por Mariano Palacios Alcocer, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 30 de abril de 1999.

Resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional electoral identificada con el número de expediente: SUP-JRC-118/2002, cuyos actores fueron los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia, del 30 de agosto del año 2002.

DEMOCRACIA DIRECTA

*Agustín TRUJILLO ÍÑIGUEZ**

SUMARIO: I. Antecedentes; II. Referéndum; III. Plebiscito; IV. Consultas populares; V. Iniciativa popular; VI. Veto popular; VII. La experiencia mexicana; VIII. El caso Jalisco; IX. Conclusión general.

En la vorágine de cambios que sufre el país en todos los órdenes, la democracia es uno de los campos en el que los mexicanos hemos dado pasos muy significativos en el perfeccionamiento de las instituciones nacionales. Como en todo lo que inicia, existe una tendencia a adoptar prácticas y medidas que, por novedosas, no se conocen con precisión sus bondades y desventajas.

En aras de la modernidad y de parecer demócratas, en ciertos espacios de poder se están asumiendo prácticas que por reiteradas terminan perdiendo valor legal y credibilidad para la población: Tal es el caso del Distrito Federal, en donde los plebiscitos, aplicados para todo problema, a la manera de medicina de consumo popular, han perdido seriedad.

Desde la legislatura anterior existe la propuesta de que se adopten en la normatividad federal mecanismos de democracia directa tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Los promotores señalan que estos ejercicios serían muy útiles en un país con una sociedad civil en plena “efervescencia democrática” que busca nuevos canales de participación. Asimismo, subra-

* Diputado federal de la LXVIII Legislatura del Congreso de la Unión.

yan que ante la crisis internacional de los partidos políticos, regímenes democráticos de los cinco continentes recurren cada vez más a las fórmulas de democracia directa, sobre todo al referéndum.

Suena democratizador decir que hay que someter todo a mecanismos de participación directa, y la gente dirá que todo lo que sea participación es bienvenido, suena a modernidad, sobre todo en un país en donde la sociedad y en especial la ciudadanía ha ido asumiendo paulatinamente el papel protagónico que le corresponde en la toma de decisiones comunitarias; sin embargo, debe hacerse un profundo análisis sobre la pertinencia de incorporar la figura de referéndum como mecanismo para ejercer la soberanía popular, porque si bien esta institución puede ayudar para legitimar leyes y actos de gobierno de gran envergadura, el referéndum atentaría contra la aspiración de consolidar al Congreso de la Unión como una institución independiente del Poder Ejecutivo.

La democracia y las instituciones que la sostienen, requieren de tiempo para consolidarse con toda la fuerza de su base teórica y legal. En un país que se encuentra en proceso de transformación y en el que principios como la división de poderes apenas si está delimitando sus espacios, parece atentatorio que se quieran introducir mecanismos que pueden debilitar a uno de ellos. Creo que es pertinente analizar con profundidad los alcances de la aprobación de mecanismos que en cierta medida vienen a substituir a la institución más representativa de nuestro ser nacional, que es el Congreso. Lo cual no quiere decir que, más adelante, cuando tengamos instituciones sólidas y el funcionamiento de nuestro sistema democrático se haya fortalecido, sea perfectamente válido introducir nuevos mecanismos.

I. ANTECEDENTES

Los mecanismos de democracia directa surgen por primera vez durante la Revolución francesa, con motivo de una consulta general para someter a la decisión del pueblo la implantación de una nueva Constitución, y tuvo sentido en ese momento porque —como diría Smith— se trataba de “la remoción de las decisiones políticas fundamentales”. Napoleón utilizó este tipo de consulta en varias oca-

siones; sin embargo, más tarde hubo, en los países donde se abrió la posibilidad de una consulta poslegislativa, una segunda vertiente.

La corriente a favor de este tipo de consulta, considera que la decisión última deberá ser tomada por el pueblo, y por lo tanto habría que someter a éste las decisiones que afectan al cuerpo legislativo. La segunda vertiente, es la que dice que la norma es producto de una demanda popular, pero también de principios, y no todo debe estar sometido a la opinión del pueblo puesto que hay asuntos de principios que están plasmados en la norma y que incluso pueden ser contrarios al sentir popular.

Entre ambas posiciones hay que sacar la media. En primer lugar, habría que decir que los mecanismos de democracia directa resultan peligrosos porque dependen del estado de ánimo de la población, y éste, como sabemos, oscila demasiado. Depender de las consultas es tanto como sujetar el destino de un pueblo a las veleidades del carácter con que amanezca el día en que se le pregunta. El grado de simpatía que tengan hacia una determinada norma o propuesta puede cambiar en cuestión de días o semanas. Echarse un volado por todo o nada para tomar la decisión, dependiendo de cómo se encuentra anímicamente la población ese día, me resulta cercano al barbarismo. Un caso es el plebiscito chileno que se trabajó como fenómeno de opinión pública, pero quiero recordar que el “no” a la continuación de la dictadura pinochetista ganó con un porcentaje de 56 contra 43 por el “sí”, es decir, que si Pinochet hubiera invertido un poco más en publicidad y en tratar de quitarse el estigma de la dictadura, habría quedado como una dictadura aprobada por un plebiscito. Lo cual, aunque descabellado, es perfectamente posible.

En México, a instancias de José María Morelos, la Constitución de Apatzingán arrancó de las manos de cualquier rey o representante suyo la autoridad suprema del cuerpo político mexicano. Desde entonces, a través de las diversas constituciones que han regido la vida política de nuestro país, perdura ese sello inequívoco que da origen a nuestra república: todo poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

Ahora bien, sin cauces formales para su ejercicio, la soberanía popular se vuelve un concepto hueco, vacío de todo contenido. De allí que las vías para ejecutar la voluntad de los ciudadanos se con-

viertan en las coordenadas fundamentales para adjetivar la práctica de un poder instituido como democrático.

Sólo existen dos rutas para que los ciudadanos ejerzan su soberanía: la participación directa en los asuntos de la *polis* y la participación indirecta, es decir, a través de uno o varios representantes. Hipotéticamente, en el primer caso el pueblo no necesita depositar su mandato en persona alguna; no media distancia entre su voluntad y el acto de poder ejercido. En el segundo, los ciudadanos delegan su potestad para que un tercero los represente en la arena pública donde se toman las decisiones de orden político.

Ahora bien, el problema que el mundo contemporáneo presenta para la democracia directa —a diferencia de los antiguos— es que las naciones están conformadas por enormes comunidades. Resultaría simplemente absurdo imaginar gigantescas asambleas —de millones de individuos— donde, cotidianamente, se discutirían las acciones del gobierno. Por ello, la democracia indirecta o representativa se ha vuelto, sin lugar a dudas, el método más eficiente para ejercer la soberanía popular.

Según nuestra Constitución, en México 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. De allí que el régimen mexicano se defina como una república representativa, democrática y federal. En efecto, nuestra Constitución parecería no abrir la puerta para la participación directa del ejercicio de la soberanía popular.

Al contar con un régimen presidencial, los mexicanos depositamos nuestro mandato para ser representados ante el Poder Legislativo en las manos de nuestros diputados y senadores. Al mismo tiempo elegimos, sin mediación de representante alguno, al responsable del Poder Ejecutivo, quien, en estricto sentido, no recibe con el voto un mandato de representación.

Ahora bien, más allá de pretensiones sin regulación alguna, como lo es la consulta popular establecida por el artículo 26 de la Constitución, a la fecha la elección del presidente sería la única forma consolidada de democracia directa establecida por nuestra Carta Magna. Mientras tanto, en otros países subsisten diversas instituciones emparentadas con este instrumento de participación: cabe destacar el referéndum, la iniciativa y el veto populares, entre los más

importantes. El objeto de estas vías de participación democrática es, precisamente, otorgarle a los electores la facultad para aprobar, proponer o rechazar leyes sin mediación de las legislaturas, es decir, tener espacios de decisión donde los beneficiarios del mandato popular no participen.

Le pregunta de fondo respecto de las formas mencionadas de participación directa sería, entonces: ¿por qué ciertas leyes necesitan eludir al parlamento, desconocer el mandato que los ciudadanos han depositado en los legisladores? Tres respuestas emergen como posibles:

1) ¿Por qué los mecanismos de participación directa le ofrecen a las leyes en cuestión un grado tal de legitimidad que de otra forma no obtendrían?

2) ¿Por qué los intereses de los poderes constituidos se han desfasado de aquellos que los ciudadanos mantienen?, o bien

3) ¿Por qué el Poder Ejecutivo requiere acudir directamente a la voluntad popular para promover una ley que no ha encontrado el apoyo suficiente entre los legisladores? Cabe reconocer que, en cualquiera de los casos aquí mencionados, los actos de democracia directa van en contra de las facultades inherentes al Poder Legislativo?

II. REFERÉNDUM

El referéndum.- Es un mecanismo por el cual se somete una decisión política fundamental al sentir popular. Si un país quiere modificar su sistema parlamentario, por ejemplo, que es una decisión política fundamental, y se somete a referéndum, hay que informar a la población de lo que se trata y consultarla al respecto.

El referéndum es una práctica en boga, pero siempre se le considera como un complemento eficaz de las instituciones de democracia representativa y nunca un sustituto. Sin embargo, en países como México, en el que la pluralidad y las diversas formas del pensamiento político apenas comienzan a tomar carta de naturalización en el ejercicio del poder; en el que, además, recién se dio la alternancia en el gobierno a nivel federal, la sociedad organizada impulsa este tipo de participación con ímpetu, en ocasiones con poca claridad en sus objetivos y casi podríamos afirmar que por la adopción de una moda.

Quienes argumentan contra el referéndum sostienen que este mecanismo es demasiado susceptible de manipulación. Al simplificar o reducir la toma de decisiones a un “sí” o un “no”, se desprecia tajantemente la opinión de las minorías, y lo que sucede, al final de cuentas, es que se da lugar a la toma autoritaria de decisiones. De hecho, plebiscito y referéndum han sido utilizados en reiteradas ocasiones por gobiernos autoritarios necesitados de dar un barniz de legitimidad a decisiones cupulares. Ejemplos los hay muchos en el mundo.

En la realidad existen dos tipos de referéndum: el controlado por los órganos que componen al Estado y el originado por una iniciativa popular. Un referéndum es controlado si el gobierno o las legislaturas pueden decidir si éste tiene lugar o no, cuándo se lleva a cabo y cuál es el tema sometido.

Esa suerte de referéndum se utiliza para lograr otorgarle un alto grado de legitimidad y aprobación a una ley propuesta por el gobierno y, en la minoría de los casos, por el parlamento.

Por su parte, el referéndum de iniciativa popular generalmente requiere que un número previamente determinado de ciudadanos lo convoque para promover o vetar una ley.

En una democracia, ¿quién tiene la facultad de someter un texto jurídico para ser refrendado por los ciudadanos? Bajo la noción de referéndum controlado, esta facultad recae principalmente en el Poder Ejecutivo, es decir, en el gobierno. Es, como se comentó, una facultad que permite a la cabeza del gobierno evitar su sometimiento a la voluntad del parlamento o, en su caso, alcanzar un amplio margen de legitimidad frente a un asunto público de gran envergadura. Pongamos como ejemplo la integración a la Unión Europea que varios países del viejo continente han experimentado en las últimas décadas.

La iniciativa parlamentaria para llevar un asunto a referéndum, aunque hipotéticamente posible, resulta más bien absurda, ya que, de hecho, es un acto de desconfianza hacia la capacidad legitimadora de los representantes de la nación. No obstante lo anterior, éste puede servir para que una minoría legislativa haga avanzar un proyecto de ley de cara a toda la población. Por ejemplo, en Dinamarca una solicitud de referéndum presentada por un tercio del *Folketing* (Congreso) puede desembocar en su realización, y no ha

sido raro el caso en que la mayoría de los ciudadanos le otorgue la razón a dicha minoría.

Sin embargo, por lo general el referéndum ha sido utilizado por los gobiernos para hacer avanzar textos jurídicos que les son de particular interés. Como declara Arend Lijphart, son armas políticas en manos de los gobiernos, más que armas usadas contra ellos. Además, por lo general, los referéndums convocados tienden a ser ganados.

Frente a las redefiniciones que está sufriendo el Estado-nación y, en particular, las instituciones mexicanas, quizá sea importante explorar las bondades que una figura como el referéndum pudiera traer para fomentar la legitimidad de algunas reformas, leyes y tratados internacionales. Por otra parte, será difícil que temas de gran envergadura social como son el aborto o el tráfico y consumo de drogas, sean tratados sin contar con mecanismos de participación directa, concretamente la iniciativa popular o el referéndum.

Sin embargo, en paralelo parecería conveniente atemperar los furibundos ánimos democráticos que merodean estas propuestas, ya que, como se expuso, el referéndum es una institución que tiende a debilitar la democracia representativa y, particularmente, al Poder Legislativo. Quizá la cuestión relevante a tratar sea, precisamente, anteponer la consolidación de un Congreso independiente del Poder Ejecutivo, sobre los beneficios que traería para la democracia mexicana yuxtaponer mecanismos de participación directa. Todo parecería indicar que no es tiempo para otorgarle al Ejecutivo facultades que le permitan evitar el control de los representantes de la nación.

Ante la actual coyuntura política de nuestro país, resulta indispensable analizar cuán pertinente resultaría acoger al referéndum como complemento de un sistema representativo que aún no funciona cabalmente. Sería mejor, primero, trabajar para fortalecer los instrumentos tradicionales de la democracia representativa, como son los partidos políticos y el Congreso de la Unión, y adaptarlos a las nuevas necesidades del país, y sólo después pensar en instituir fórmulas de democracia directa.

Referéndum y plebiscito pueden convertirse en armas de dos filos si no son bien utilizados.

III. PLEBISCITO

Si bien en el origen el plebiscito significó para los romanos el “decreto de la plebe”, del pueblo, durante la historia contemporánea este mecanismo ha sido utilizado más bien para otorgar legitimidad a un individuo que se presenta como detentador del poder.

El plebiscito fue el recurso que utilizaron Napoleón Bonaparte o Luis Napoleón para consolidar su imperio sobre el Estado francés. También, a través del plebiscito, Augusto Pinochet legitimó su dictadura al someter, para su aprobación, la Constitución de 1980.

El elemento que mejor caracteriza al plebiscito es precisamente la pasividad a la que los ciudadanos se ven sometidos para legitimar un hecho que, en la mayoría de los casos, ha sido previamente consumado. Siguiendo la argumentación aquí expuesta, el plebiscito buscaría garantizar una legitimidad de tipo carismático o demagógico, más que racional. En México, baste como ejemplo el plebiscito que el PRD convocó para legitimar su posición, contraria a toda negociación con el gobierno, con respecto al tema del Fobaproa.

La diferencia entre plebiscito y referéndum es que simplemente uno está dividido por “sí” o “no”, que uno ratifica la legislación y el otro puede enfocarse a la toma de decisiones —como en el caso chileno— que cambien totalmente la vida del país.

A partir de elementos como el fraseo de la pregunta por responder, el desarrollo de la campaña previa y, particularmente, de las condiciones de libertad para exponer los argumentos, así como del escrutinio de los resultados de la consulta, podemos definir si estamos en presencia de un plebiscito o de un referéndum.

Mientras el referéndum se caracteriza por estar apegado a la legalidad y, por ende, a la racionalidad inherente a toda democracia, el plebiscito se hace en torno a una pregunta genérica o —como ocurre en las dictaduras— a la legitimación del poder de un individuo, el referéndum se lleva a cabo sobre un texto jurídico previamente elaborado, trátase de una constitución, una reforma constitucional o una ley.

Sin embargo, el referéndum y el plebiscito han sido sustituidos en la práctica por las encuestas de opinión, que tienen un rigor científico y pueden referir lo que la población está sintiendo en el

levantamiento de éstas. En conclusión, la participación de la sociedad se está haciendo a diario; se pueden abrir mecanismos de participación ciudadana mucho más serios que los de participación directa, no hay necesidad de acceder a mecanismos tan riesgosos.

Hay que tomar en cuenta que el nivel educativo y de información de un país son también condicionantes muy severos para el buen o mal funcionamiento de este tipo de mecanismos. No es lo mismo tener un país con un nivel de escolaridad de 12 o 18 años, en el que el grado de información es superior al nuestro, que otro de siete años, en el que es mucho más fácil el surgimiento de figuras carismáticas, el manejo de las emociones y borrar los principios.

IV. CONSULTAS POPULARES

A éstas las conocemos en México y se caracterizan por contar con un desfile indescifrable de personajes que van a decirle al Legislativo, o a un ente especial, lo que ellos opinan; nada más que eso no tiene ningún rigor, con todo lo emocionante que pueda ser. Como ejemplo tenemos la consulta hecha hace unos cinco años para reforestar el Zócalo, la cual no tiene ningún sustento estadístico, sin duda es simbólico, pero seguramente los que asistieron fueron los que andaban por ahí y los hiperactivos (los actores sociales que van a todas y cada una de las consultas), pero 12 mil votantes en una ciudad de 8 millones es una cifra cuestionable, y si nos ponemos a pensar que además el Zócalo no sólo es de los capitalinos sino de los 96 millones de mexicanos, más lo que se acumule esta semana, todavía resulta más cuestionable la cifra.

La consulta popular puede, no obstante, constituirse en un elemento de apoyo para que los legisladores consensen sus iniciativas entre los principales grupos de la población, vinculados con el tema de que se trate. Sería como una forma de medir la aceptación o rechazo de una ley; pero de ninguna manera las consultas pueden ser un dispositivo válido ni eficaz para legitimar una norma. Quizá lo más que pueden lograr sería inducir políticas públicas.

V. INICIATIVA POPULAR

Las formas de democracia directa suelen tener partidarios entre las buenas conciencias y entre quienes no tienen la claridad de los concededores del derecho de la naturaleza de una norma jurídica. Es frecuente oír que todo aquello que contribuya a que la gente se exprese sin intermediaciones enriquece la vida democrática. Las maldades de los procedimientos que en términos generales podrán ser llamados plebiscitarios son, en cambio, pocas veces ponderadas. El referéndum, por ejemplo, cuenta con grandes defensores y casi nadie recuerda que es mecanismo que deja a la minoría sin capacidad de veto.

Las versiones roussonianas de la democracia siempre ponderan las ventajas de la decisión por mayoría, pero uno de los elementos que hace más eficientes a las poliarquías modernas es precisamente que generan instituciones tendientes al equilibrio y convierten al estado en un gran espacio de coaliciones, donde ningún partido gana todo, y ninguno se queda sin nada. Las formas de democracia directa suelen ser utilizadas, tal vez con la única excepción de la Confederación Helvética, sólo eventualmente en aquellos países donde son aceptadas constitucionalmente.

Aun así, con todos los defectos que se le puedan encontrar al referéndum, no deja de tener utilidad para romper situaciones de empate social en torno a temas espinosos, y puede ser un buen instrumento para enfrenar las posiciones cerradas de los partidos dominantes cuando es impulsado por los grupos minoritarios. En cambio, la iniciativa popular acaba en la práctica por tener sobre todo una influencia moral, simbólica, lo que la hace una figura relativamente inútil para enriquecer la vida democrática cuando se trata de sus versiones más ingenuas, aquellas que la consideran simplemente como la posibilidad de iniciar el procedimiento legislativo sin necesidad de contar con los partidos.

Que la facultad de iniciar leyes le corresponda no sólo a los partidos con representación parlamentaria y al Ejecutivo, sino que puede recaer también en los ciudadanos sin acceso directo al congreso suena, de entrada, bien. En causas concretas, como la del aborto, para poner un ejemplo muy recurrido, cuando los partidos evaden la discusión, los grupos interesados pueden obligarlos a

debatir sobre la cuestión, siempre y cuando consignan un número determinado de firmas, digamos cien mil, no suena mal.

Pero cuando se aterriza la cuestión y se le ve a través del cristal de la práctica posible, se hace evidente el corto alcance del asunto. ¿Cuántas de las iniciativas que presentan los diputados de a pie, con pleno derecho a hacerlos, acaban por dormir el sueño de los justos y nunca llegan a ser tramitadas? El hecho de que un grupo de ciudadanos logre introducir un proyecto al congreso no garantiza realmente su discusión, mucho menos su aprobación. La iniciativa popular en la realidad no sirve para romper con la lógica de la representación a través de los partidos, ya que cualquier proyecto, por más loable que sea, tendrá que acabar por lograr un apoyo mayoritario de los legisladores encuadrados en los partidos.

Así, al final de cuentas, los partidos deciden: sólo si se logra una coalición mayoritaria se puede hacer avanzar cualquier proyecto, lo que lleva a que la vía de la negociación con los grupos parlamentarios está mucho más a la mano de los grupos de interés para impulsar sus iniciativas. El cabildeo resulta relativamente menos oneroso que emprender una campaña para lograr un apoyo masivo en torno a algún tema. Por lo demás, resultaría verdaderamente extraño que algún asunto capaz de concitar el apoyo de un número significativo de ciudadanos —como el que en cualquier esquema debería apoyar una iniciativa no partidaria— no fuera tomado como causa por algún partido con legisladores.

A favor del mecanismo se puede argüir que una iniciativa que tuviera un apoyo sustancial difícilmente podría ser evadida o desechada por el Congreso. La fuerza del respaldo directo potenciaría sus posibilidades de éxito. En su principal virtud, empero, se encierra también su mayor defecto: se puede convertir en un instrumento perfecto para demagogos y agitadores sin responsabilidad legislativa o de gobierno. El filtro de la representación resulta ineludible y, por tanto, el procedimiento resulta inútil más allá de sus efectos propagandísticos.

Por si fuera poco, aun cuando una iniciativa apoyada masivamente encontrara suficiente respaldo en su trámite parlamentario, tendría que superar la posibilidad de veto presidencial. En resumen, se trata de un derecho que se diluye y acaba por ser más un adorno, un complemento nada sustantivo.

En una idea más compleja de la iniciativa popular, aquella que la entiende como un procedimiento que da a los ciudadanos la posibilidad de intervenir directamente en la composición de la ley —ya sea para oponerse a una ley elaborada por el legislador ordinario o para obligar al parlamento a legislar en un asunto o en un sentido determinado—, de lo que se trata es de una suerte de referéndum, sólo que bajo control popular, y no gubernamental o legislativo.

VI. VETO POPULAR

Cuando se entiende por iniciativa popular el procedimiento mediante el cual el pueblo tiene el derecho de oponerse a la puesta en práctica de una ley votada en el parlamento, entonces se trata de una suerte de veto popular. Por lo común, las constituciones que incluyen esta fórmula prevén plazos previos a la entrada en vigor de las leyes, durante los cuales grupos ciudadanos pueden presentar su oposición a los preceptos votados. Si se junta el número de firmas contemplado en la legislación, entonces la ley vetada deberá ser sometida a referéndum, lo que convoca a todos los ciudadanos a manifestarse sobre la cuestión. Se entiende que si el plazo constitucional se cumple sin que sea presentada alguna iniciativa de oposición, entonces la ley entra en vigor pleno y ya no puede ser contestada.

La forma de iniciativa popular, la que obliga a legislar en un sentido determinado, tiene distintas modalidades, todas encaminadas a provocar el referéndum. En algunas legislaciones se deja al parlamento en libertad de redactar el texto que será sometido a consulta cuando la petición se limita al objeto de la ley que se quiere iniciar. En otros casos, las cámaras pueden ser invitadas a discutir el proyecto anexo a la petición. En el caso de un rechazo del proyecto por el parlamento, de cualquier manera se organice el referéndum, lo que sirve para exhibir a los representantes y no necesariamente contribuye a acrecentar la legitimidad de la organización democrática.

En el extremo, existen constituciones que contemplan la posibilidad de pasar completamente por alto a los parlamentarios, pues permiten que un proyecto presentado con el apoyo suficiente pueda ser sometido directamente a la voluntad popular.

La cuestión, como se ve, tiene sus aristas. En los tiempos que corren en México se suelen invocar fórmulas sin que se comprendan cabalmente sus contenidos. Vale recordar la manera en la que se manoseó la idea de las autonomías indígenas, sin que alguien supiera explicar, bien a bien, qué entendía por ello. Puede ocurrir lo mismo en el caso de la iniciativa popular. ¿Qué se quiere lograr con la introducción de la figura? Si no se tiene claro el efecto que puede tener sobre nuestra incipiente democracia, entonces puede resultar peligroso jugar con los términos. ¿Qué grado de iniciativa popular? ¿Cómo se le vincula con el referéndum? Esas son preguntas que deben responderse como punto de partida para la discusión. La frivolidad puede ser un enemigo de la consolidación de las prácticas democráticas.

La historia de la figura de la iniciativa popular en México es corta y poco afortunada. Se introdujo junto con el referéndum como una forma de maquillar la falta de democracia en el Distrito Federal en los tiempos de la reforma política de 1977; sin embargo, nunca se reglamentó ni se le dio concreción alguna. Ahora se le pretende revivir como un complemento de democracia directa a las formas representativas.

VII. LA EXPERIENCIA MEXICANA

Todo empezó el 6 de diciembre de 1977, cuando al calor de la reforma política lopezportillista se introdujo en el artículo 73, fracción VI de la Constitución General de la República un párrafo que —para el caso del Distrito Federal— decía: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale”. Estas figuras nunca se aplicaron y terminaron por ser eliminadas del texto constitucional el 10 de agosto de 1987.

Tan sólo siete años pasaron para que en el estado de Chihuahua, en septiembre de 1994, se introdujeran —por primera vez en una Constitución local del país— el referéndum y el plebiscito. Luego vendría San Luis Potosí, que en diciembre de 1996 incorpora a su legislación las mismas figuras. Posterior a ello es el caso de Jalisco,

en donde el gobernador resuelve, en abril de 1997, proponer al congreso la aprobación del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, cumpliendo así con una de sus promesas de campaña y recogiendo al mismo tiempo las propuestas hechas por algunos ciudadanos en los foros de consulta popular realizados en el segundo semestre de 1996 en el marco de lo que se dio en llamar Reforma Política Integral del Estado de Jalisco.

El auge de este tipo de figuras de democracia directa en los estados de la República alcanzó también al estado de Zacatecas; allí, el 10 de abril de 1998 el Congreso Local aprobó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Además, el congreso de Baja California, en el mes de julio de 1999, aprobó algunas de estas figuras. Michoacán no se quedó atrás, por lo que apenas hace unos días, el 24 del mes que corre, se aprobó el dictamen de procedencia para introducir a la Constitución local las figuras de referéndum y plebiscito.

Y, para no desentonar con la tendencia de la época, la mesa de negociación para la reforma de Estado, establece, en su agenda de discusión, el tratamiento de dichos temas, al tiempo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está discutiendo la reimplantación de las mencionadas figuras de democracia directa. Esto sin descartar que en otros estados de la República también estén siendo consideradas o discutidas y en algunos más a punto de aprobación.

A continuación haremos algunos comentarios sobre una de las experiencias más acabadas en nuestro país:

VIII. EL CASO JALISCO

Por principio de cuentas, habrá que señalar que no obstante que en abril de 1997 quedaron integrados a la Constitución el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, no fue hasta el 31 de enero de 1998 (último día del período constitucional de la LV Legislatura) cuando se aprobó su ley reglamentaria, denominada Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. Resulta conveniente señalar aquí —por lo que más adelante se expondrá— que la ley aprobada contiene un total de 60 artículos, en tanto que la iniciativa presentada por cuatro diputados panistas el 23 de diciembre de 1997 se integraba por 115, habiendo sido eliminados los capítulos del I al IV del título

cuarto, referidos a las campañas de divulgación que podían realizar en pro o en contra de los procesos plebiscitarios y de referéndum agrupaciones ciudadanas, y a las de divulgación que sobre los mismos podían efectuar los poderes públicos.

En segundo término, debe señalarse, que la mencionada ley, a través de engorrosos y complicados requisitos y procedimientos, logró a medias regular la expresión electoral de la voluntad ciudadana sobre actos “trascendentales” y decisiones gubernamentales, lo que termina por inhibirla y limitarla. En contraposición a su nombre, no contempla nada que tienda a favorecer la participación ciudadana en decisiones gubernamentales más cotidianas, como las referidas a obras y servicios públicos municipales.

Varios han sido los casos que demuestran tanto la inutilidad como la inaplicabilidad de las figuras de democracia directa, tan festinada por el gobierno de Jalisco: contempladas estas figuras en la Constitución, ciudadanos de la colonia Cruz de Sur de Guadalajara, que se oponían a la construcción de una gasolinería, nada pudieron hacer para evitarlo, ya que aún no existía la ley reglamentaria del plebiscito. Una vez aprobada la ley, sus lagunas, imprecisiones y contradicciones han hecho imposible que los jaliscienses de la zona metropolitana de Guadalajara pudieran someter a plebiscito el asunto de un crédito japonés para saneamiento y distribución de agua potable, debido a que en la ley no se contempla el plebiscito regional o intermunicipal sino tan sólo el estatal.

Referéndum

La ley de la materia define el referéndum en su exposición de motivos como “un mecanismo que permite a los ciudadanos censurar la actividad del legislador, del que elabora las leyes y del que hace los reglamentos”; precisa que éste puede ser total o parcial tratándose de reformas constitucionales o de leyes estatales, y total en lo que respecta a los reglamentos y disposiciones que expide un cabildo y que afecten por lo menos a las dos terceras partes de la población de un municipio.

Como puede observarse, en Jalisco se establece un denominado “referéndum municipal” que parece indebido, ya que los municipios no crean leyes sino tan sólo reglamentos u ordenanzas municipales

referidas a actos de gobierno, por lo que dicha figura debería ser más bien un plebiscito municipal. Por lo demás, el referéndum sobre reglamentos y decretos “emanados del titular del Poder Ejecutivo del Estado” y el referido a “las leyes que expida el Congreso del Estado, trascendentales para el orden público o el interés social del estado”, es en rigor innecesario, pues basta con que sean sometidas a referéndum (derogatorio o confirmatorio) las reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que todas las leyes y reglamentos emanan de ella y no pueden contradecirla.

En Jalisco, además del gobernador y el congreso, podrán solicitar un referéndum, ya sea legal o constitucional, el 2.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, porcentaje que equivale a un número total de 83,882 jaliscienses debidamente identificados que firmen la solicitud respectiva y proporcionen todos sus datos que posibiliten su localización. Si se trata de un referéndum constitucional, dicha cantidad deberá estar distribuida “en cuando menos la mitad más uno de los municipios”. Lo anterior muestra de manera contundente que, si de reunir firmas se trata, es más fácil constituir un partido político nacional que solicitar un referéndum en este estado.

Plebiscito

La ley de participación ciudadana para el estado de Jalisco define al plebiscito como el mecanismo que “permite a las autoridades conocer en forma directa e indubitable la opinión de los ciudadanos respecto de (sic) decisiones del gobierno, y puede ser estatal o municipal.

El estatal lo puede solicitar tanto el Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes como el Gobernador de Estado.

En este último caso la ley decide que debe ser sobre propuestas o decisiones de su gobierno considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del estado”. A este respecto, destaca lo siguiente: 1) Los ciudadanos del estado de Jalisco no pueden solicitar un plebiscito estatal; y 2) El que el gobernador del estado solicite un plebiscito sobre sus propios actos o decisiones demuestra dos falacias y una verdad; primera falacia, lo innecesario

rio, complicado y costoso que resulta realizar una “encuestota” para conocer la opinión de los ciudadanos del estado respecto de una decisión que piense llevar a cabo el gobernador; segunda, realizar un plebiscito en vez de una encuesta resulta, además de contra-productiva —en términos de gasto y de tiempo—, poco recomendable políticamente, ya que si el resultado le es adverso en los hechos equivaldría a que el Ejecutivo se hiciera un haraquiri. Por lo tanto la verdad es la siguiente: aceptando, sin conceder, que el gobernante en turno aplique sentido común y realiza encuestas en vez de plebiscitos, su realización, conociéndose de antemano la tendencia favorable de la ciudadanía a su acto o decisión, evidencia que el mencionado plebiscito estatal, más que un instrumento ciudadano para controlar los actos o decisiones del gobierno, es en realidad un mecanismo del poder público para legitimar sus decisiones.

Por lo que toca al plebiscito municipal, la ley establece que podrán solicitarlo los ciudadanos “que residan en el municipio y representen cuando menos a un 5 por ciento de los electores en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil, en los que excedan de esa cifra, bastará que lo solicite un tres por ciento” (por ejemplo, en Guadalajara lo deben solicitar 32,394 electores).

Por otro lado, mientras en el caso del referéndum se establece un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que éste sea válido, en lo que hace al plebiscito la ley es omisa en esta materia, y puede, en virtud de ello, darse el caso de que los mismos que solicitaron el plebiscito, o incluso un número menor a ellos, sean quienes participen en el mismo y acuerden objetar un acto o decisión de gobierno.

Iniciativa popular

A la fecha, el estado de Jalisco es el único que contempla en su legislación la figura de iniciativa popular. La ley la define como “la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada”. Del análisis de esta figura de democracia directa destaca lo siguiente:

1) Lo limitativo y hasta contradictorio que puede parecer el que la iniciativa popular sólo pueda ser referida a leyes o códigos estatales, y no a reglamentos municipales, como principalmente debería ser.

2) En la exposición de motivos de las reformas constitucionales que dieron vida a dichas figuras, en una parte dice que “c) la iniciativa popular se establece como facultad de iniciar leyes a los ciudadanos jaliscienses cuyo número represente cuando menos el uno y medio (*sic*) por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondientes al Estado”, cuando cinco párrafos adelante se dice que “se estructuró un equipo de trabajo integrado por diputados pertenecientes a los diferentes grupos parlamentarios [para] perfeccionar la redacción de la misma, presentándose en algunos aspectos, errores mecanográficos y de estilo”; y diez párrafos más adelante dice: “En el artículo 28, fracción V, se propone modificar el requisito para que los ciudadanos puedan presentar iniciativa popular, disminuyéndose el porcentaje al uno por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado...”, en tanto, el mencionado artículo constitucional establece que la facultad de presentar iniciativas y decretos corresponde a “...cuando menos el 5 (*sic*) por ciento del total de dicho registro...”.

3) Siendo esta última cifra la del texto constitucional, un grupo de por lo menos 16,776 ciudadanos es el número mínimo requerido para presentar iniciativas de ley. Sin embargo, en su artículo 55, fracción II, dice que dicha iniciativa “se presentará en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo debiendo contener como requisitos indispensables: II.- Domicilio en la capital del Estado y un representante común para recibir notificaciones”, lo que literalmente quiere decir que la iniciativa popular es un derecho exclusivo de los jaliscienses que residen en la ciudad de Guadalajara.

Por último, incorporar al texto constitucional dicha figura de democracia directa con tal cantidad de requisitos no puede ser sino infantil o demagógico por desconocer, o fingir ignorar, los procesos reales de agregación de intereses e interacción entre elites representativas y diputados para la elaboración de leyes. Para nadie es desconocido que los empresarios, los líderes partidarios, el rector de la Universidad de Guadalajara, el procurador del estado, y

así sucesivamente, todos los representantes de instituciones, grupos de interés, organizaciones, dependencias gubernamentales o partidos políticos son quienes en los hechos presentan siempre el primer proyecto de iniciativa de ley o de reformas a la ley que regula o norma su actividad. Por lo tanto, establecer la iniciativa popular en esos términos significa complicar algo que en los hechos no lo está.

Conclusión al caso Jalisco

Como puede observarse, en Jalisco la Ley de Participación Ciudadana hace que las figuras de democracia participativa nunca puedan aplicarse, y que, de llegar a hacerlo, seguramente el procedimiento no será declarado válido, por lo menos en lo que respecta al referéndum, pues, como ya se dijo, para el caso del plebiscito no se establece un porcentaje mínimo de participación para que ésta tenga validez. Sin embargo, no se pierda de vista que si esto último es así, es porque en Jalisco, si el referéndum sólo es “atole con el dedo”, el plebiscito está concebido como una gran kermesse en la que cualquiera puede adquirir propiedades o casarse, sin que ello tenga validez.

IX. CONCLUSIÓN GENERAL

Sin duda, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, ha conseguido dar a conocer entre la población medidas que hasta hace poco le eran inexactas, como el plebiscito, hasta el grado de que ya logró desgastarlo como figura efectiva para medir el apoyo o la aprobación popular.

Las consultas a los capitalinos, realizadas con cualquier pretexto, lejos de aportar legitimidad a las medidas puestas a consideración si bien no las descalifica, sí introduce un importante grado de duda entre los propios consultados. En México todavía no nos retiramos del todo de la costumbre de las imposiciones, hasta el grado de que todavía hay la percepción de que todo lo debe resolver y decidir el gobierno.

La consulta convocada por el jefe del gobierno del Distrito Federal, para preguntar a la ciudadanía la conveniencia de aplicar el

horario de verano, es el referente más claro de lo improcedente que pueden resultar los plebiscitos.

Se hizo una pregunta a la población cuya respuesta se sabía de antemano por la consabida tendencia del mexicano a hacer el menor esfuerzo, con la evidente intención de avalar una decisión que de antemano tenía tomada el gobernante capitalino y sólo quería legitimar. Pero se aplicó sin ningún rigor metodológico que permitiera un margen de certeza aceptable, de tal manera que la medida no consiguió la legitimidad necesaria para presentarse como solución al conflicto y tuvo que ser la Suprema Corte la que vino a dirimir la controversia. En pocas palabras, la consulta de López Obrador como si no se hubiera aplicado. Así que lo único que dejó fue un gasto del cual nunca se informó a los habitantes de la Ciudad de México.

En este marco, se presentaron casos en los que ciertos delegados políticos de la Ciudad de México estaban en contra de la medida de Andrés Manuel, lo que ocasionó una problemática bastante compleja, pues los capitalinos pasaron por la angustia de no saber cuál era “la hora del amigo” si cruzaban de una delegación a otra.

Pero aún lo poco productivo que resultó esa experiencia, el gobernante capitalino siguió en su empeño por legitimar decisiones ya tomadas y/o inducir apoyos, como es el caso de la consulta sobre los segundos pisos al Periférico y al Viaducto, y un plebiscito con el que pretender preparar su candidatura a la Presidencia de la República: se trata de preguntar a la ciudadanía del Distrito Federal sobre si desea su permanencia al frente del gobierno.

Como se observa, unos mecanismos que podrían servir para fortalecer al gobierno y a sus decisiones, se convierten en manipuladores de opinión.

El resultado es previsible, pasará lo que en el cuento de Franz Kafka “El artista del hambre”, que cuenta la vida de un hombre que se encerró en una jaula y se sometió a una huelga de hambre. La noticia corrió rápidamente por todos los confines y de todos ellos acudió gente a ver a aquel individuo que se autoflagelaba de singular manera. Fue tanta la expectación que provocó en todo el mundo que muy pronto “El artista del hambre” hizo fama y fortuna.

Ante este resultado, rápidamente surgieron por todos lados “artistas del hambre” con el ánimo de alcanzar el éxito del primero,

pero fue tal la proliferación que la población se volvió insensible, se convirtieron en cosa común y terminaron muertos por inanición.

Todavía no pasamos de la adolescencia democrática y ya queremos adoptar formas que solo suelen ser exitosas en sociedades de ciudadanía madura. Por lo demás, la verdadera utilidad de la figuras de democracia directa quedan en entredicho cuando se analizan experiencias como la francesa, donde los socialistas introdujeron la iniciativa popular cuando llegaron al poder en 1981; los resultados han sido poco alentadores y en realidad no ha pasado de ser letra muerta.

Ahora bien: si la introducción reglamentada del referéndum y de la iniciativa popular contribuyeran a acrecentar la legitimidad de la ley en México, entonces serían de gran utilidad para alcanzar precisamente eso que hoy más falta nos hace para garantizar un marco general de certidumbre que genere estabilidad en el largo plazo: un auténtico Estado de Derecho, donde no solo exista capacidad para aplicar la ley por parte de la autoridad, sino donde la sociedad acepte que la legalidad es el marco adecuado para la convivencia.

Si las formas de democracia directa, tanto en el referéndum como la iniciativa popular, contribuyesen a lograr esa meta, entonces habrá que discutir las en el marco de la Reforma de Estado que se discute en diversas instancias del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión, pero sobre bases reales, analizando las formas concretas que puedan ser adoptadas y sin generalidades que sólo empobrecen la reflexión. De otra manera, estaríamos de nuevo en el terreno de la demagogia.

En estos tiempos de maduración y consolidación de nuestro sistema democrático, tenemos que trabajar por fortalecer las instituciones nacionales y, sobre todo, para darle plena vigencia a la División de Poderes, tal y como lo propuso José María Morelos y Pavón en los Sentimientos de la Nación.

Por otra parte, debido a la importancia de los trabajos que se han presentado en esta plataforma del pensamiento jurídico, quiero proponer a los organizadores de este IV Congreso Internacional de Derecho Electoral que los resultados sean llevados a las mesas de trabajo que se están realizando para la Reforma de Estado.

EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO Y ANÁLISIS DE LA SEGUNDA INSTANCIA EN MATERIA ELECTORAL

*Ricardo VILLAGÓMEZ VILLAFUERTE**

SUMARIO: I. Ubicación en el tema; II. La Constitución, como máximo ordenamiento legal; III. Antecedentes históricos de los ordenamientos electorales en el México moderno; IV. Derecho Electoral; V. La justicia electoral; VI. Evolución del contencioso electoral; VII. Conceptualizaciones; VIII. De los organismos electorales; IX. De los órganos jurisdiccionales; X. Del sistema de medios de impugnación; XI. Análisis de la propuesta; XII. Conclusiones.

En el marco de este IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en nuestra ciudad Morelia, Michoacán, me resulta grato hablar de la Justicia Electoral, dentro de nuestro sistema jurídico nacional, especialmente hacia dentro del sistema jurídico del Estado.

En consecuencia referirse al Derecho Electoral, y a la Justicia Electoral como un todo, es referirse a una disciplina de mucha evolución en los últimos tiempos en nuestro país, sobre todo en la última década del siglo próximo pasado, también es comentar una materia compleja, ya que es propiamente la que le da sustento a la vida política del Estado, misma que concibe una de sus estructuras que es el Gobierno.

Por eso no podemos manejar esta disciplina aisladamente, como con alguna otra materia se pudiera hacer, por ello tenemos que adquirir una idea clara de nuestro país, en cuanto a la concepción

* Funcionario en la Secretaría de Gobierno del estado de Michoacán.

social, del porqué de su evolución, y del avance democrático que esta área representa, en el caso concreto a través de las instituciones administrativas y jurídicas en las que parte de ella se sustenta.

Así, la materia jurídico electoral ha tenido diversas connotaciones, por supuesto estas debido a la necesidad de la estructura del Estado de fortalecer su legitimación en el poder, igualmente debido a la gran conciencia social que últimamente se ha generado a partir de la misma dificultad de nuestro desarrollo social, lo cual resulta ser un imperativo avance de nuestras estructuras democráticas.

En esta tesitura debemos comentar que si bien es cierto la materia jurídico electoral ha evolucionado considerablemente en los últimos años, también lo es que todavía no está acorde a la realidad social que vive nuestro Estado; de alguna forma en el ámbito federal se refleja un mayor avance, sin embargo por lo que corresponde a nuestra entidad federativa Michoacán, existen algunas circunstancias que desde nuestra personal apreciación aún reflejan parte de las inconsistencias de esta materia en cuanto a su legislación; mismas que analizadas dan lugar al fundamento de esta ponencia.

Un México, rico por su historia, con muchos movimientos sociales, con un número considerable de leyes, con una nueva conformación política electoral, donde actualmente se manifiesta la alternancia en el poder; ha sido la causa que origina esta participación, la cual se sostiene con una recopilación resumida de material electoral, inquietud que, además conjunto intercambios de ideas y experiencias con algunos conocedores de la materia, lo cual se plasma en esta ponencia, misma que se titula: “Evolución de la justicia electoral en México y análisis de la segunda instancia en materia electoral”.

Durante el desarrollo del tema, se transporta al lector por un pasaje breve de la historia del derecho electoral en nuestro país; también se induce un conocimiento actual generalizado del proceso electoral, su forma y reglamentación por los Códigos federal y local respectivamente; así mismo, se complementa la idea principal, con una conjugación sistemática de conocimientos electorales, haciendo referencia a los medios de impugnación en la materia pero sobre todo resaltando la segunda instancia; lo cual permite fundamentar y motivar la aplicación de nuestro análisis.

Es necesario puntualizar que el derecho electoral viene a significar una columna importante de la democracia, ya que la estructura más plural, tal vez perfectible de México, nos obliga a proponer mejores conductos legales, que fortalezcan nuestro estado, que amplíen y garanticen más y mejor participación, pero sobre todo que mejoren las condiciones de la sociedad, permitiendo más armonía entre los poderes, el pueblo y las distintas concepciones políticas e ideológicas, con la idea de que jurídicamente se legitime la decisión ciudadana.

Indiscutiblemente que el soporte esencial del tema, lo ubicamos en los Códigos vigentes; encontrándonos en una dinámica política electoral nueva, compleja e impredecible, con una enorme competencia y conciencia social, pero lo más importante con una estructura democrática diferente derivada de alternancia y pluralidad vivida en nuestro país.

Consecuentemente, se plantea una propuesta, con la pretensión de que se enriquezca sirviendo de eje en la diversidad de ideas, a fin de actualizar nuestro marco jurídico y sostener en la práctica democrática una apertura real de justicia electoral.

I. UBICACIÓN EN EL TEMA

México es un país que ha sufrido grandes transformaciones en el espacio de la materia que hoy nos ocupa, el Derecho Electoral en lo general, y la justicia electoral en lo particular.

Las últimas dos décadas han evidenciado un nuevo desarrollo político, en el ámbito federal y local del Derecho Electoral, el pluripartidismo y la efervescencia política de finales de los ochenta, además de la creación de la Corriente Democrática Nacional, misma que agrupó varias expresiones políticas frente al Gobierno Federal, han sido situaciones determinantes para impulsar las más recientes reformas legislativas.

Es sabido que por razones políticas y jurídicas desde el inicio de la república en México, la legislación de nuestro Estado, casi (en ocasiones a la vanguardia) ha ido paralela con la legislación federal, adaptándola a las necesidades locales.

Como en otras naciones, México se ha dado a lo largo de la historia una variada legislación electoral, tratando de buscar una

vida democrática mejor. Aun cuando la primera Ley Electoral propiamente mexicana la encontramos en la Constitución de Apatzingán, su antecedente inmediato y directo, fuente de nuestro Derecho Electoral, lo es la Constitución de Cádiz de 1812.¹

A partir de entonces, las diversas constituciones que han regido al país, significativamente, 1824, 1857 y 1917, así como diversas leyes de la materia, componen la actividad legislativa del Derecho Electoral Mexicano.

Durante el presente siglo, México ha mostrado ocupación y preocupación por la materia jurídico electoral, contando con diversos cuerpos legales que debido a la realidad social y política del país han propiciado mayor apertura democrática.²

Es en 1973, en la Ley Federal Electoral de ese año, cuando se inicia en México la verdadera modernización de nuestro régimen jurídico electoral, por lo que desde entonces se han sucedido en el tiempo, otros tres ordenamientos, a saber: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1978; el Código Federal Electoral, de 1987 y el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990,³ el cual sufrió nuevas modificaciones a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las inquietudes políticas encendidas en el proceso electoral de 1988, y el nuevo México, que de ahí surgió, dieron origen durante 1989, a una de las reformas más importantes a la Constitución, con relación a la materia electoral.

II. LA CONSTITUCIÓN, COMO MÁXIMO ORDENAMIENTO LEGAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley suprema de todo orden jurídico del Estado, mediante la cual se consagran sus preceptos fundamentales, a través de ellos el pue-

¹ González de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, 3ª edición, México, 1994, Porrúa S. A., p. 27.

² *Ídem*.

³ *Ibidem*, p. 28.

blo soberano autodetermina su forma de organización y gobierno, buscando ser acorde a la realidad social.

Conceptualmente tenemos varias definiciones doctrinales como la de Karl Schmidt, que en sentido positivo la define como el conjunto de decisiones políticas y jurídicas fundamentales adoptadas por el pueblo; Hans Kelsen y la escuela neokantiana, por su parte, la conceptualizan como la Ley suprema de todo orden jurídico, es decir, como la razón última de ser y de validez de todas las disposiciones jurídicas integrantes de un ordenamiento jurídico positivo.⁴

Con estas ideas se puede afirmar que la Constitución es la ley de leyes, máximo ordenamiento jurídico, que consagra las garantías elementales del pueblo y de su forma de gobierno.

Tenemos como antecedentes constitucionales, la Constitución de 1824, que fue la primera en regir la vida independiente de México, pues la admirable Ley inspirada por Morelos y sancionada en Apatzingán en 1814, no alcanzó vigencia práctica;⁵ proclamó, además de la forma de gobierno republicano y federal, el principio de la soberanía popular y la división de poderes.

En 1857, se tiene otro ordenamiento constitucional, como resultado de los movimientos sociales; que contempla un capítulo sobre los derechos del hombre y estructura a la nación como República Federal, Democrática y Representativa.

La consecuencia de la Revolución Mexicana, fue la promulgación de la actual Constitución del 5 de febrero de 1917, que consignó la primera declaración de los Derechos Sociales de la historia y consagró armónicamente los principios sobre los que debía fincarse el proyecto del México moderno.

Ahora bien, en este contexto es necesario referirnos al principio de rigidez constitucional, el cual previene que la Constitución puede ser adicionada o reformada bajo un procedimiento especial a cargo del Poder Constituyente Permanente, que fundamenta su actuar en el artículo 135 constitucional,* por lo que al referirnos genéricamente a la legislación, en este caso electoral, se debe analizar su

⁴ Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, pp. 26, 27.

⁵ Rabasa, Emilio O.; Caballero, Gloria, *Mexicano, esta es tu Constitución*, Antecedentes Históricos, p. 20.

* Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

antecedente respecto de la reforma a la Carta Magna por ser un principio fundamental el de supremacía constitucional, procedimiento que se ha dado para dar paso a las reformas legales en esta disciplina, las cuales han sido, como se ha precisado, en los últimos tiempos de manera muy significativa.

Sin menoscabo de lo anteriormente citado, recordemos que la primera Ley Electoral propiamente mexicana, la encontramos en la Constitución de Apatzingán —Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana— del 22 de octubre de 1814.

Por lo que hace a la vigencia formal de la ley, es menester remontarnos a la Constitución Gaditana —Constitución Política de la Monarquía Española— promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS ORDENAMIENTOS ELECTORALES EN EL MÉXICO MODERNO

A fin de precisar más concretamente nuestro análisis, es necesario hacer referencia a las reformas legales en la etapa moderna del país, desde luego sin pretender soslayar los avances electorales de otros tiempos, pero sí tratando de clarificar lo que a nuestro juicio resulta ser la esencia histórica del trabajo, misma que le ha dado contenido al Derecho Electoral, la cual se ha derivado de los acuerdos políticos siempre vinculados a la exigencia y realidad social, los que se plasman en las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que han arrojado como consecuencia la expedición de leyes, reglamentos, decretos, códigos, acuerdos e instructivos, que en su conjunto integran nuestro Derecho Positivo Electoral.

Así podemos citar que en el México moderno, la Ley Electoral de 1918 fue finalmente sustituida por la Ley Federal Electoral del 7 de enero de 1946, promovida por el presidente Ávila Camacho.

Con abandono intencional de la tradicional denominación de Ley Electoral, que había imperado en México, desde el siglo pasado y con el objeto de connotar mejor y más claramente su contenido, en 1977, se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales —LOPPE—, nuevo cuerpo legal de orden político-comicial, su mérito principal fue dejar atrás el sistema único de mayoría

buscando una más cabal representación popular en la Cámara de Diputados; esta Ley intentó el reingreso de la Corte a las cuestiones políticas, a través del llamado “recurso de reclamación”, con poco éxito, por más que estableció el principio de definitividad al recurso, no prosperó como medio eficaz de legitimación de decisiones electorales. La LOPPE rigió tres procesos electorales federales, el de 1979, el de 1982 y el de 1985.

La dinámica política y electoral de México impulsa a sustituir la LOPPE por una legislación electoral nueva que mejor se ajustara a nuestro pluripartidismo y sus necesidades de representación; surgió así el nuevo Código Federal Electoral, de 1987, que reguló las más complejas elecciones de los últimos años, las de 1988, con un nuevo sistema de lo Contencioso Electoral y la creación de un Tribunal Electoral.

Una de las aportaciones de este código de 1987, es haber distinguido, en su estructura, tres etapas del proceso electoral: la de los actos preparatorios de la elección; la de la jornada electoral y la de los actos posteriores a la elección, esta distinción permitió establecer recursos para cada una de ellas.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral que creó este Código, surgió como un elemento de gran relevancia para garantizar a ciudadanos y partidos el cabal cumplimiento de las normas electorales; surgió así la nueva figura de la justicia electoral.

En 1990, surge el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —Cofipe— que con atingencia, se constituye en un paso más en el largo empeño por darnos una vida democrática mejor y más digna.

El mérito importante de este Código, fue destacar la organización de las elecciones federales, como una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, como lo dispone la Ley; igualmente se precisa que dicha función se debe realizar por un organismo público con personalidad jurídica propia y autónomo en sus decisiones, el cual debe regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Así mismo, esta reforma toca la creación del Tribunal Federal Electoral, con carácter jurisdiccional autónomo, el cual se rige por los principios en el párrafo anteriormente citados; además, se

destaca la creación de un sistema de medios de impugnación, el cual establece recursos administrativos y jurisdiccionales, para cada una de las distintas etapas del proceso.

En 1993, nuevamente la reforma constitucional, de enorme trascendencia, viene a significar nuevos avances democráticos, ya que se puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se dan las bases para la calificación en dos momentos: uno administrativo a través de los Consejos del Instituto Federal Electoral, y otro jurisdiccional a cargo de las Salas del Tribunal Federal Electoral, este último con carácter de máxima autoridad en materia electoral, al cual se le crea una Sala de Segunda Instancia para resolver los recursos de reconsideración, que interponen los partidos en contra de las resoluciones que se dictan en primera instancia.

Igualmente y como consecuencia del pluripartidismo ahora ya real, la última reforma trascendente en materia contenciosa electoral la encontramos en la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la cual analizaremos más adelante.

IV. DERECHO ELECTORAL

El moderno Derecho Electoral mexicano busca como objetivo primordial, no solo organizar mejor nuestra vida democrática, sino también garantizar y ampliar los derechos esenciales del mexicano en su vida política.

Las reformas constitucionales de trascendencia en términos generales, han buscado la madurez de los derechos políticos de los ciudadanos, en materia de asociación para tratar asuntos políticos; se precisan los derechos y prerrogativas para ejercer el derecho del voto, activo y pasivo; se regula lo relativo a los partidos políticos, como símbolo más civilizado de organización ciudadana para competir por el poder público y se modernizan los procedimientos e instituciones electorales, surge también una nueva justicia electoral.

De viejo se sabe que la tabla axiológica mexicana es encabezada por la trilogía de nuestros valores supremos: Libertad, seguridad y justicia, de aquí que el Derecho Electoral sea presumiblemente aun y cuando esté tan inexplorado, garante de estos valores y una parte fundamental que sustenta la vida democrática del Estado.

Académicamente, el Derecho Electoral tiene varias acepciones, pero se puede decir que “en sentido amplio contiene las determinaciones jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos; el concepto estricto contiene aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo de participar en la designación de los órganos representativos”.⁶

El Derecho Electoral, luego entonces, representa el conjunto de normas jurídicas, que regulan la actividad política de renovación de los poderes del Estado, entendiéndose como tal el ejercicio democrático relacionado con la situación electoral para la renovación de los cargos de elección popular.

V. LA JUSTICIA ELECTORAL

La evolución del desarrollo de la justicia electoral, también denominada contencioso electoral, se ha substanciado en tres grandes etapas: política, administrativa y jurisdiccional.

La justicia electoral en su sentido amplio y más difundido, alude a los diversos medios técnicos de control, llámense impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones, de los actos o procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones a la normatividad electoral. En tanto que la acepción restringida, es la que se vincula con la noción de proceso, la cual abarca sólo a los medios procesales de control de la seguridad de los actos y procedimientos electorales, es decir, refiere al conjunto de controles e impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales. Excluye en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política.⁷

⁶ Nohlen, Dieter, *Derecho Electoral, Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1ª edición, San José, Costa Rica, 1989, p. 211.

⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 7, p. 6.

En consecuencia, la justicia electoral tutela la legalidad de los actos por el derecho, actualizando la materia recursal a las distintas etapas del proceso en cada uno de sus momentos políticos, esto es, que previene para una violación ilegítima un recurso específico como mecanismo de autodefensa y control, buscando la legalidad y justicia de los actos electorales.

VI. EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ELECTORAL

En el ámbito federal

Desde la vida independiente de México, los organismos electorales encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso estaban facultados para la resolución de controversias.⁸

En el país, hasta 1987, siempre se estuvo calificando a las elecciones políticamente, esto se realizaba a través de los colegios electorales, órganos creados por los diputados electos; en 1977, se intenta configurar una jurisdicción autónoma de manera contenciosa, creándose el recurso de reclamación, mismo que se substanciaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se suprime en 1986, dando paso a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), el cual conocía de los recursos electorales.

Es en el año 1990, con las reformas constitucionales y la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se crea el Tribunal Federal Electoral, el cual conoce de los recursos de apelación y de inconformidad previstos en el propio Código, así como la imposición de sanciones que él mismo prevé; sin embargo, se conserva el mecanismo de autocalificación, posibilitando la modificación de resoluciones jurisdiccionales.

Con las reformas constitucionales y las respectivas leyes secundarias, de 1996, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia.

⁸ Cfr. Ruiz Suárez, Ricardo, "Resolución de Controversias y Calificación de las Elecciones de 1991", *La Organización de las Elecciones, Problemas y Proyectos de Solución*, Editorial Porrúa, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, p. 145.

En el ámbito estatal

En el estado de Michoacán al igual que a nivel federal predominó una calificación electoral de forma política; aun cuando en algunos momentos se le quiso ver como un mecanismo contencioso, dándole alguna participación al Poder Judicial.

Es, sin embargo, ante la inminente participación política social, derivada de la movilización nacional de fines de la década de los ochenta, cuando en 1991, a la entonces Ley Electoral del Estado (LEE) se le modificó, para dar paso a la creación del Tribunal Electoral con funciones colegiadas y competencia jurisdiccional autónoma en materia electoral, el cual sin embargo estaba limitado ya que se seguía continuando con un sistema de autocalificación, predominando la figura de los colegios electorales.

En 1995, con la publicación del Código Electoral del Estado de Michoacán, aparece en la materia jurídico contenciosa la creación del Tribunal Electoral del Estado, se establecen varios medios de impugnación, y desaparece el colegio electoral, para calificar la elección de Ayuntamientos y diputados, funcionando únicamente el Congreso del Estado, constituido en Colegio Electoral para calificar la elección de Gobernador, esta última también desaparecida a la luz de la reforma en el año 2000, misma que propició que por primera vez se diera la calificación jurisdiccional por el Tribunal Electoral del Estado.

De los procesos electorales

La reglamentación de los procesos electorales en sus respectivos ámbitos de competencia a partir de lo que la Constitución General de la República establece, se localiza en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a nivel federal; y, en lo Local, se regula por el Código Electoral del Estado de Michoacán y la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VII. CONCEPTUALIZACIONES

El voto

En virtud de lo anterior estos ordenamientos definen el voto como una obligación y un derecho, de los ciudadanos, el cual es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, además que lo ejercen los ciudadanos que tengan vigentes sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y cuenten con su credencial para votar, la cual es un requisito indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.⁹

Partidos políticos

Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica propia, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos. Se reconoce como partidos políticos nacionales, las organizaciones que hayan obtenido registro definitivo de esta naturaleza ante el Instituto Federal Electoral y estatales a los que hayan obtenido su registro ante el Instituto Electoral de Michoacán.¹⁰

Todas las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos deberán formular su declaración de principios, programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Proceso electoral

Así se establece, que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;¹¹ así como Ejecutivo, Legislativo y de Ayuntamientos, dentro del Estado de Michoacán.

⁹ Instituto Electoral de Michoacán, Código Electoral del Estado de Michoacán, *Periódico Oficial* núm. 33, 5ª edición, 1995, pp. 5, 16.

¹⁰ *Ibidem*, p. 8.

¹¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ABZ Editores, enero 1997, p. 40.

VIII. DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Instituto Federal Electoral

Por mandato constitucional el Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones; y es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonios propios, el cual se rige para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas a la materia electoral.

Integración

Por disposición del artículo 72 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva, y
- d) La Secretaría Ejecutiva.

En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una delegación integrada por:

- a) La Junta Local Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo, y
- c) El Consejo Local.

En cada uno de los trescientos distritos electorales el Instituto contará con los siguientes órganos:

- a) La Junta Distrital Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo, y
- c) El Consejo Distrital.

Estos organismos dentro del ámbito de su competencia tienen la atribución de la realización de la elección que conlleva todos los actos del proceso electoral.

El Instituto Federal Electoral contará con oficinas municipales y la Junta General Ejecutiva determinará su estructura y funcionamiento.

Instituto Electoral de Michoacán

Dentro del ámbito estatal, el Instituto Electoral de Michoacán es el organismo público depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de organizar las elecciones y los procesos plebiscitarios y de referéndum; en su desempeño se debe regir por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo; también es de carácter permanente y autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La finalidad del Instituto Electoral de Michoacán es contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la renovación periódica y pacífica de las elecciones para renovar los poderes, velar por la autenticidad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Integración

El Instituto Electoral de Michoacán tendrá en su estructura un órgano superior de dirección, órganos ejecutivos y desconcentrados.

Los órganos centrales del Instituto son:

- I. El Consejo General;
- II. La Junta Estatal Ejecutiva, y
- III. La Presidencia.

En cada uno de los distritos electorales y municipios, el Instituto contará con un órgano desconcentrado denominado Comité Distrital o municipal electoral, integrado con:

- I. Un Consejo Electoral;
- II. Un Presidente del Consejo;
- III. Un Secretario;
- IV. Vocales de Organización, Capacitación y Educación Cívica, y
- V. Los comités distritales electorales se integrarán además con un Vocal del Registro de Electores.

En los municipios cabeceras de distrito los comités distritales cumplirán las funciones correspondientes al comité municipal; en los casos de los municipios que comprenden más de un distrito, el Consejo General determinará a qué comité distrital corresponderá cumplir esta función.

Los Consejos Distritales electorales se integrarán con:

- I. Un presidente;
- II. Un secretario;
- III. Cuatro consejeros electorales, y
- IV. Un representante por partido político.

Los Consejos Municipales electorales se integran con:

- I. Un presidente;
- II. Un secretario;
- III. Cuatro consejeros electorales, y
- IV. Un representante por partido político.

Las mesas directivas de casilla

Por mandato constitucional las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos, los cuales están facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales; como autoridad electoral tiene a su cargo, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

La integración de las mesas de casilla debe ser con:

- I. Un presidente;
- II. Un secretario, y
- III. Dos escrutadores en el ámbito federal y uno en lo local.

Así como tres suplentes, para la posible instalación de la casilla fuera del procedimiento ordinario.

Los partidos políticos tienen derecho a designar dos representantes propietarios y un suplente en lo federal y un propietario y suplente en lo local ante las mesas directivas de casilla, los cuales deben acreditarse con el nombramiento respectivo, el cual también debe ser debidamente registrado en tiempo y forma ante los consejos competentes.

IX. DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

De su integración y funcionamiento

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano

especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal; bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes.

Para hacer la declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

En las decisiones en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad, y, si un magistrado electoral desistiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de la firma de la resolución.

El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán con tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

De su integración y funcionamiento

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 201 del Código Electoral del Estado de Michoacán, el Tribunal Electoral del Estado, es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; se integrará con siete magistrados numerarios y tres supernumerarios nombrados por las dos terceras partes de los

diputados presentes en el Congreso del Estado, a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Como presidente del Tribunal Electoral, fungirá el magistrado numerario que designe el Pleno del Tribunal, durará en el cargo dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser ratificado; el presidente también será el Titular de la Primera Sala Unitaria.

El Tribunal funcionará en Pleno, en dos Salas Colegiadas de Segunda Instancia y en siete Salas Unitarias. El Pleno se integrará con la totalidad de los magistrados numerarios y sus decisiones serán válidas cuando se encuentren presentes más de la mitad de sus miembros, cuando se integre el pleno las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes, en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

En el tiempo que transcurre entre procesos electorales, únicamente funcionará una Sala Unitaria del Tribunal, la que estará a cargo del presidente del mismo.

Para cada proceso electoral se integrarán dos Salas de Segunda Instancia que conocerán y resolverán, por turno, los recursos de reconsideración que se interpongan.

Cada una de las Salas de Segunda Instancia se integrará con tres magistrados del Pleno del Tribunal y actuará colegiadamente, de los cuales uno actuará como presidente de la Sala; no formará parte de alguna de las Salas de Segunda Instancia el presidente del Tribunal y el magistrado que haya resuelto el juicio de inconformidad objeto del medio interpuesto.¹²

X. DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en 1996, los medios de impug-

¹² Instituto Electoral de Michoacán, *Compilación de Leyes, Código Electoral del Estado de Michoacán*, *Periódico Oficial* núm. 33, 5ª edición, 1995, p. 83.

nación en materia electoral federal fueron objeto de una importante adecuación normativa.

Así, de acuerdo con lo que dispone la fracción IV del artículo 41* constitucional, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece un sistema de medios de impugnación que tiene como finalidad que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda a los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Recursos

De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley general referida, el sistema de medios de impugnación se integra con:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas;
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

En virtud del tema de investigación se abordarán únicamente los recursos relacionados con el cómputo de las elecciones, juicio de inconformidad en primera instancia, el cual se ataca en segunda a través del recurso de reconsideración.

Juicio de inconformidad

El juicio de inconformidad es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos políticos durante el proceso electoral fe-

* Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

deral y exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración es el medio de impugnación en materia electoral que procede para combatir:

- Las sentencias del fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, y
- Las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Presupuestos

- Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral:
 - a) No haya tomado en cuenta las causales de nulidad previstas en la ley, mismas que hubiesen sido invocadas y probadas debidamente en tiempo y forma, las cuales debieron haber modificado el resultado de la elección;
 - b) Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez, o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, y
 - c) Haya anulado indebidamente una elección.
- Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:
 - a) Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo;
 - b) Por no haber tomado en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o
 - c) Por contravenir las reglas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Competencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.¹³

El recurso de reconsideración deberá presentarse por escrito, cumpliendo los requisitos de ley, ante la Sala Regional del Tribunal Electoral, que haya resuelto el juicio de inconformidad que se impugna.

Requisitos necesarios para su interposición

- Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la ley;
- Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, y
- Expresar claramente agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.

Se entenderá que se modifica el resultado de la elección cuando el fallo pueda tener como efecto:

- a) Anular la elección;
- b) Revocar la anulación de la elección;
- c) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta de la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto;
- d) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintas, y
- e) Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.¹⁴

Medios de impugnación en el ámbito estatal (Michoacán)

Recursos

Con la actual reforma constitucional electoral del Estado, fue creada la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en

¹³ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ABZ Editores, febrero 1997, p. 90.

¹⁴ *Ídem*.

Materia Electoral, misma que guarda cierta similitud con la Ley federal, pero que no contempla algunos aspectos base que posteriormente analizaremos.

Establece el artículo 3 de la citada ley del Estado que el sistema de medios de impugnación se integra con:

- a) El recurso de revisión;
- b) El recurso de apelación;
- c) El juicio de inconformidad, y
- d) El recurso de reconsideración.

Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Unitarias del Tribunal Electoral en los juicios de inconformidad.¹⁵

El recurso de reconsideración deberá cumplir con los requisitos generales para la presentación de cualquier medio de impugnación electoral local, a excepción de las pruebas, ya que no se admitirá ninguna que no obre en el expediente, salvo el caso de excepción o extraordinario de pruebas supervenientes.

Substanciación

Recibido el recurso de reconsideración, la Sala Unitaria lo turnará de inmediato a la Sala de Segunda Instancia que corresponda y lo hará del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados durante setenta y dos horas, los terceros interesados y coadyuvantes únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo, los cuales serán turnados de inmediato a la Sala de Segunda Instancia.

Una vez recibido el recurso de reconsideración en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral, será turnado al magis-

¹⁵ Instituto Electoral de Michoacán, Compilación de Leyes, Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Periódico Oficial* núm. 48, 5ª sección, edición 2001, p. 109.

trado que corresponda, a efecto de que revise si se acreditan los presupuestos; si se cumplió con los requisitos de procedibilidad; y si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección respectiva; de no cumplir con cualquiera de ellos, el recurso será desechado de plano por la Sala; de lo contrario, el Magistrado procederá a formular un proyecto de resolución que someterá a la consideración de la Sala en la Sesión Pública que corresponda.

La publicidad de las sesiones de las Salas de Segunda Instancia es un requisito así como la discusión de los asuntos en el orden en que se hayan listado.

Presupuestos

Para el recurso de reconsideración, son presupuestos los siguientes:

- Que la resolución de la Sala Unitaria:
 - a) Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por la ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección;
 - b) Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez a una fórmula o planilla de candidatos distinta de la que originalmente se le otorgó;
 - c) Haya anulado indebidamente una elección de diputados o ayuntamientos, y
 - d) Se hayan asignado indebidamente las diputaciones o regidurías correspondientes al principio de representación proporcional.

Resolución

Los recursos de reconsideración deberán ser resueltos a más tardar el quince de diciembre tratándose de la elección de ayuntamientos; el veintitrés de diciembre tratándose de la elección de diputados de mayoría relativa; y el veinticinco de diciembre tratándose de la elección de diputados de representación proporcional, todas las fechas del año de la elección.

XI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Perspectivas y presupuestos

Hemos tratado de sintetizar los diversos aspectos que contemplan las legislaciones federal y local respectivamente, con un reconocimiento histórico con relación a los procesos electorales y sus etapas, integración de órganos electorales y jurisdiccionales, así como los presupuestos para acudir ante ellos a fin de aclarar controversias electorales, lo anterior con la intención de llegar al fondo de este estudio que esencialmente lo es: “la segunda instancia en materia electoral”.

Evidentemente que, como quedó precisado con antelación, la evolución del Derecho Electoral y de la justicia electoral, en la época moderna del país ha sido de suma trascendencia; sin embargo, a nuestro juicio aún es incompleta, particularmente en el Estado.

En virtud de lo anterior nos referimos genéricamente a los órganos jurisdiccionales tanto federales como locales y su conformación, a fin de clarificar una inconsistencia en la estructuración del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, desde un estricto sentido legal.

En este sentido, algo fundamental de nuestra legislación local es la integración de las Salas de Segunda Instancia, en razón de lo cual haremos nuestro planteamiento; podemos decir al respecto que, a diferencia de la legislación federal donde en los artículos 185, 187 y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se determina la integración de las Salas tanto Superior como Regionales precisando su conformación; en nuestro Estado, regulado por el Código Electoral del Estado de Michoacán, se reconoce por disposición del artículo 206, que las Salas de Segunda Instancia se integran con tres magistrados entre los cuales no debe estar el que resolvió el juicio de inconformidad impugnado.

En esta idea se puede ubicar con meridiana claridad, que los magistrados que integran las Salas Unitarias, son los magistrados con los cuales se componen las Salas de Segunda Instancia, atento a la disposición referida, por lo que desde nuestra apreciación y en virtud de lo anterior es claro que esta conformación no permite acceder a una real segunda instancia, ya que el nexo jurídico de los magistrados, al ser todos titulares de Salas Unitarias, presupone que

no hay independencia de criterios, no individualmente, sino en cuanto formas de resolución, esto es, que el Tribunal Electoral, por ser una institución de interés público, para la vida del Estado, así como por las propias características del procedimiento electoral debe sostener congruentemente en todas las Salas de Primera Instancia, criterios similares en sus resoluciones, por lo que al ser los mismos magistrados integrantes de las Salas de Segunda Instancia, aun y cuando en estas no participe el magistrado que resolvió el primer recurso o medio de impugnación que es el juicio de inconformidad, existe un vínculo jurídico de resolución en el mismo sentido.

Es necesario igualmente realizar una reflexión con relación a este aspecto, por lo que tomaremos de base la materia del amparo, ya que por ser la que tutela las garantías constitucionales, resulta darnos un referente amplio de aplicación de legalidad, lo anterior con la intención de clarificar la hipótesis que se analiza y con independencia del contenido constitucional de la materia electoral, el cual no le ha sido reconocido.

Como se sabe, en los Tribunales de Amparo existe la primera y segunda instancia que por una parte lo son los Juzgados de Distrito y por otra los Tribunales Colegiados de Circuito en casos específicos, atento a lo que determina la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de lo cual los jueces de Distrito tienen delimitada su competencia, así como los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que son una diversa.

Igualmente, en el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se prevé la Segunda Instancia que es de competencia y con integración de magistrados diferentes a los que integran las Salas Regionales de Primera Instancia, lo cual permite una seguridad jurídica mayor e independencia de criterios.

Lo anterior funda nuestro planteamiento en el sentido de la independencia para la resolución de recursos en Segunda Instancia por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, debido a la propia conformación de dicho órgano, lo cual pudiera compensarse con algún ejercicio práctico, que no resolvería de fondo el planteamiento, porque ello solo se conseguiría con la reforma legal pertinente; no obstante lo anterior la última reforma legal, en este caso al Código Electoral del Estado y Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

fue un avance significativo, que en este aspecto continuó manteniendo igual que anteriormente la misma integración de las Salas de Segunda Instancia, únicamente aumentando el número de magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado e integrando dos Salas de alzada.

Ahora bien, en el Estado otro factor procesal importante lo es el recurso de reconsideración, donde advertimos que este medio de impugnación solo procede en cuanto a las resoluciones de fondo porque así lo enuncia el artículo 60 de la ya citada Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tanto la existencia únicamente de este presupuesto procesal hace imposible combatir una improcedencia y un sobreseimiento, lo cual refleja un estado de indefensión para el actor, y si bien es cierto la materia electoral no permite recurrir estas resoluciones, también lo es que otras disciplinas jurídicas sí establecen la impugnación de las mismas, lo cual serviría de antecedente para una reforma electoral, desde luego adecuándola a las características propias de la materia; así, podemos traer a colación y de referencia nuevamente el amparo.

Por último, un tema vinculado con el punto anterior lo es el relacionado con las pruebas, ya que se encuentra muy limitada la forma de su presentación, pero sobre todo el número de medios de convicción que se pueden aportar dentro del procedimiento, un caso concreto es la prueba pericial, que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contempla muy someramente de la forma siguiente: “La pericial solo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados”; de lo que se desprende que propiamente en el tema principal de la legislación electoral, este medio de defensa no se contempla, en el mismo sentido se establece en la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Michoacán.

Esto nos permite realizar un planteamiento que en la práctica contenciosa electoral se llega a presentar: “Qué circunstancia permite acreditar o impugnar una firma no autógrafa de algún promovente o compareciente”; o “Alguna recepción de escrito fuera del plazo legal”; situaciones que traen como consecuencia la improcedencia de la acción; en esta idea podemos afirmar que al no existir prácticamente este medio de convicción, una resolución, vinculada

al proceso electoral a favor de un partido político puede ser impugnada con un recurso firmado ilegítimamente, hecho que no se puede controvertir mediante este mecanismo.

Ahora bien, la idea central no es la pretensión de modificar los artículos relativos de los medios de defensa, buscando con ello oscurecer el procedimiento, desde luego tampoco dar lugar a un mayor número de resoluciones sobre improcedencia y sobreseimiento; sino por el contrario buscar el perfeccionamiento de los medios probatorios, así como la apertura y proyección para el conocimiento tanto de resoluciones de fondo como de autos de improcedencia y sobreseimiento en segunda instancia, finalidad de nuestro análisis.

En razón de lo anterior es necesario realizar una valoración de las circunstancias de la materia electoral a fin de delimitar los alcances de la segunda instancia, en su caso su perfeccionamiento a fin de abatir una deficiencia de impartición de justicia electoral.

XI CONCLUSIONES

Indudablemente que la integración de los órganos jurisdiccionales, debe seguir una propuesta más abierta y democrática, que permita mejor autonomía y por consecuencia independencia en los criterios de resolución; luego entonces, para que en el Estado de Michoacán funcione la Segunda Instancia, es necesario que no se actúe en torno a los recursos que se presenten, sino congruentemente con lo que ocurre con el Poder Judicial de la Federación, debe existir un órgano colegiado superior e independiente, que permita a los magistrados ser nombrados y actuar conforme a derecho, ubicando exclusivamente la revisión de las resoluciones, motivaciones, fundamentos y criterios utilizados; tal y como ocurre en el Tribunal Electoral, pero más claramente en los Tribunales Colegiados, ambos del Poder Judicial de la Federación.

También es necesaria la adecuación del recurso de reconsideración, previendo no solo el conocimiento de resoluciones de fondo, sino además la ampliación al conocimiento de resoluciones sobre improcedencia y sobreseimiento.

En este caso tenemos que debido a la resolución por parte del Tribunal *a quo* sobre improcedencia y sobreseimiento, los promoventes son sujetos de coartación de sus derechos jurídicos, esto es, que sin duda se deja en un estado de indefensión al quejoso; debiéndose reconsiderar esta situación con la modificación legal de los artículos relativos; a fin de que esté debidamente legislado al igual que en otras materias los mecanismos de impugnación correspondientes, en tratándose de las aludidas situaciones; permitiéndose luego entonces controvertir en Segunda Instancia, una improcedencia decretada o un sobreseimiento.

Por último, es necesario adecuar los artículos 14, 15 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 15 y 19 de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a fin de incluir debidamente la prueba pericial, con la intención de permitir al recurrente una mayor defensa jurisdiccional.

Se considera que de darse estas adecuaciones se garantizaría un mejor procedimiento contencioso electoral, tratando de eliminar la práctica política sobre expectativa o presión en resultados, permitiendo más solidez, al tornarse un medio más técnico en estricto derecho, ya que habría una mejor confianza jurisdiccional para acudir a los Tribunales Electorales.

Ricardo Villagómez Villafuerte

BIBLIOGRAFÍA

- Código Electoral del Estado de Michoacán, Instituto Electoral de Michoacán, *Periódico Oficial*, núm. 33, quinta edición, Morelia, 1995.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ABZ Editores, núm. 2-a, enero 1997.
- Compilación de Leyes, Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, IEM, *Periódico Oficial*, núm. 48, 5a. sección, Morelia, Michoacán, 2001.
- De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1997.
- González de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, tercera edición, Porrúa, México, 1994.
- Diccionario Enciclopédico*, Ediciones Grijalbo, 1986.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, séptima edición, Porrúa, México, 1994.
- Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Diseño Comercial Aldakar, enero 1997.
- Instructivo de Medios de Impugnación, Tribunal Electoral del Estado.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ABZ Editores, núm. 7-b, febrero 1997.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Gama Sucesores, enero 1997.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, núm. 7, México, 1997.
- Orozco Gómez, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, 1995.
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM/III, México, 1994.
- Rabasa, Emilio O.; Caballero, Gloria, *Mexicano, esta es tu Constitución*, décimo-primer edición, Porrúa, junio 1997.

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL MUTILADA

*Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

Me voy a referir a la ya tristemente célebre resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que suprimió de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (del que en adelante me referiré como Tribunal Electoral por facilidad en la exposición), la atribución para desaplicar leyes y normas generales que considerara inconstitucionales.

Es indudable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido realizando una labor fundamental en la consolidación del Estado democrático de derecho en México; es también innegable que la Corte ha venido a ser un órgano equilibrador y que hoy es cada vez más frecuente que los conflictos políticos se conviertan en proceso y que la contienda política de cualquier tipo se vuelva justiciable y se resuelva a través de cauces jurídicos. Esto es muy trascendente, poco a poco nos vamos acostumbrando a este gran paso que ha dado la justicia constitucional en México. Pero a pesar de lo importante de esta nueva situación, es sólo un primer paso, de otros que habrán que darse, entre ellos quizá el más relevante sea el relativo a los métodos interpretativos que utiliza la Corte para resolver los asuntos. Aquí ya el magistrado Arenas ha hecho una espléndida disertación sobre la problemática que se da en el Tribu-

*Abogado postulante en materia constitucional. Coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C. Miembro del Consejo Académico de Posgrado de la Escuela Libre de Derecho. Miembro fundador de la Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas Parlamentarios.

nal Electoral. Creo que la Corte tiene que trabajar mucho en que sus criterios interpretativos sean lógicos, coherentes, realmente ceñidos a un método jurídico, de manera tal que si bien sus decisiones puedan ser discutibles, no puedan ser tildadas de arbitrarias. Lo que hemos visto en algunas resoluciones de la Corte, y creo que lo que voy a comentar hoy es un caso de esos, es que pareciera que *a priori* se toma una decisión por conveniencia, por interés, por convicción, por cualquier otra causa y después se trata de armar con poca fortuna el argumento para tratar de justificar esa conclusión. Sin duda son mucho mayores las resoluciones de la Corte plausibles y que merecen nuestro reconocimiento; sin embargo, estoy convencido que la forma de ayudar a un verdadero fortalecimiento de la justicia constitucional en México es precisamente hacer una labor de crítica y discusión de lo que hacen nuestros tribunales. Creo que el aplauso interesado lejos de ayudar a la Suprema Corte la perjudica y más temprano o más tarde, si no ponemos énfasis en los rigorismos, en los criterios interpretativos, deberemos enfrentarnos a una deslegitimación de lo que está realizando el máximo Tribunal del País. Todavía hoy los criterios de la Corte se analizan en términos casi pugilísticos: ¿quién ganó?, ¿quién perdió? A partir de que superemos esta etapa empezaremos a discutir por qué ganó alguien y por qué perdió alguien y cuando no haya congruencia en los criterios interpretativos nos vamos a encontrar con problemas.

Nuestro país ha venido estructurando un sistema de justicia electoral bastante completo y complejo a través de un camino muy azaroso: a través de un sendero de luchas de muchos años en que imperó la autocalificación electoral o calificación política, en un medio en el cual los derechos políticos no eran justiciables y prácticamente el imperio de la política, en el sentido más peyorativo del término, sustituía al imperio del derecho.

Es a partir de esta evolución plenamente aceptada, que los derechos políticos son justiciables y que todas las cuestiones políticas prácticamente son y deben ser justiciables. A esto se llegó de manera definitiva con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la cual desgraciadamente no se ha entendido bien desde mi perspectiva, no se ha comprendido y creo que ni siquiera en ocasiones se ha aceptado.

Recientemente conversaba con algún consejero de la Judicatura y llegó un consejero del IFE, el de la Judicatura lo saludó efusivamente y lo primero que le dijo fue: "Oye, el Tribunal Electoral no tiene nada que ver con nosotros, ¡eh! Es un parche pero nosotros no somos responsables, nos lo metieron pero no tenemos nada que ver". El consejero del IFE hizo una cara de sorpresa y comentó: "Está muy bien, pero ¿por qué me dices eso?" La respuesta fue más que contundente: "Yo nada más quiero que quede claro que el Tribunal Electoral no tiene nada que ver con nosotros". Esta situación que les comento no es menor, si de entrada pareciera que el Tribunal Electoral no es parte del Poder Judicial, orgánicamente tenemos un problema de perspectiva. Si de entrada hay gente que dentro del propio Poder Judicial considera que más que ser parte de ellos viene a competir con ellos, podrán advertir que ahí también estamos teniendo algún problema de concepción que no parece, sin poderlo asegurar, que subyace en esta resolución de la Corte.

Creo que la atribución que venía desempeñando el Tribunal Electoral, al desaplicar leyes electorales inconstitucionales, era lo que le daba coherencia al sistema; era lo que justificaba, por ejemplo, que no procediera el amparo contra leyes electorales. Incluso cuando elaboramos el proyecto de la nueva Ley de Amparo decidimos considerar las leyes electorales no justiciables en amparo, porque considerábamos que esta atribución la tenía el Tribunal Electoral y que era mucho más sano que la siguiera teniendo.

Creo que sí valdría la pena hacer una precisión terminológica que me parece ha tenido muchos equívocos: el control que venía ejercitando el Tribunal Electoral no era un control difuso de la constitucionalidad, el cual se caracteriza porque cualquier juez puede resolver sobre no aplicar una ley inconstitucional al caso concreto; por el contrario, el Tribunal Electoral realizaba un medio de control concentrado por vía incidental. Si bien el control difuso siempre se lleva a cabo por vía incidental, no se identifica el control difuso con un control vía incidental. Por eso me parece, y así lo manifesté, que en la primera contradicción de tesis que se planteó sobre este tema entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que desgraciadamente ya no llegó a resolverse, no había tal contradicción porque el Tribunal Electoral no rea-

lizaba un control difuso. Me parece que la tesis de la Corte que viene a reiterar lo que desde 1934 ha dicho ésta sobre el tema, en el sentido de que en México no existe el control difuso en la constitucionalidad, también me parece desacertada. Yo creo que del texto del artículo 133 se desprende la atribución de todos los Tribunales del país de desaplicar normas generales inconstitucionales y, por ende, en mi opinión, podrían revisarlo todos los tribunales electorales de los Estados. En el caso del Tribunal Electoral es mucho más claro porque se trata de un tribunal de constitucionalidad igual que la misma Corte y si es un tribunal de constitucionalidad no se entiende cómo pueda realizar una función de control de constitucionalidad si se le obliga a aplicar leyes inconstitucionales, me parece un contrasentido. La resolución de la Corte se funda en una serie de razones que en mi opinión ni todas juntas ni separadas pueden llegar a la conclusión que se extraen de ella. La Corte dice: el Tribunal es la máxima autoridad en materia electoral con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que es exclusiva para este Órgano Jurisdiccional, por tanto la Corte es el único órgano de control constitucional en leyes electorales. La única vía para plantear la no conformidad de una ley electoral en la Constitución es a través del artículo 105 constitucional; las leyes electorales no son susceptibles de modificaciones sustanciales 90 días antes del inicio de los procesos electorales, y por tanto no puede modificarlas. El Tribunal sólo puede promover sobre actos y resoluciones, y resta cualquier validez a la explicación sobre el Tribunal en el sentido de que lo que hace el Tribunal es desaplicar una ley y no declararla inconstitucional. La Corte dice que los dos pasos son un cotejo sobre la Ley y la Constitución y consecuentemente esa es facultad exclusiva de la Corte, y le da un gran valor la sentencia de la Corte a que se busque la certeza de los procesos electorales. En un párrafo que no entiendo la razón, dice que el amparo contra leyes no opera impugnar leyes electorales, esto es cierto pero no entiendo la relación.

¿Qué podemos decir brevemente sobre esta sentencia? En primer lugar me parece que la resolución olvida y deja distraer las consecuencias de que el TEPJF es un Tribunal de Constitucionalidad. El Tribunal Electoral no es un Tribunal de Legalidad ni de Casación Electoral. Esta fue la razón fundamental para incorporarlo al Poder Judicial Federal, como partimos de esta idea de que

sólo el Poder Judicial Federal puede resolver el problema de constitucionalidad, entonces habría que incorporar el Tribunal Electoral a este Poder Judicial Federal para que pudiera resolver sobre cuestiones constitucionales. Durante muchos años se vio la necesidad, en la Academia y en foros políticos, de incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial y se basó, fundamentalmente, en estos puntos, no tanto en unidad de jurisdicción o asociación que son verdaderamente recientes en el debate académico mexicano. Si esto es así, si el Tribunal Electoral es un Tribunal de Constitucionalidad y bastaría aplicar un principio lógico que establece que donde el fin es necesario son necesarios los medios también. Si el Tribunal Electoral es un Tribunal de Constitucionalidad debemos entender que está dotado de todas aquellas atribuciones que le permitan llevar a cabo esta función. En otro sentido, se estaría prácticamente estableciendo en la Constitución un absurdo; estaríamos previendo un órgano al que no le estamos dando las herramientas. Creo que la sentencia de la Corte tiene el fin de la desaplicación de una norma en un proceso específico que llegue a su declaratoria de inconstitucionalidad. Son dos cosas distintas, y además me extraña porque es exactamente lo mismo que ocurre en el amparo; es lo mismo que ocurre cuando nosotros impugnamos una ley en amparo indirecto donde el acto reclamado es la ley, y la declaratoria del juez, en su caso la Corte, es sobre la ley y la desaplicación de una norma general que hace un Tribunal Colegiado en un amparo directo. El colegiado no se pronuncia en los resolutivos sobre la constitucionalidad de la ley, simplemente la desaplica. Algo similar es lo que ha estado haciendo el Tribunal Electoral, no es ni siquiera ajeno a nuestra tradición constitucional y a nuestra tradición de justicia constitucional.

Por otro lado, desaplicar una norma general no implica modificarla, incluso, ni siquiera declararla inconstitucional como efectos de órgano, implica modificarla; es un proceso distinto de desaplicación o de anulación en el segundo caso. Es cierto que el Tribunal Electoral no puede resolver acciones de inconstitucionalidad, pero de aquí no se sigue que no pueda desaplicar normas inconstitucionales. Creo que con esta resolución se vino a romper la herencia del sistema y establecemos sectores de inmunidad, por no decir de impunidad: todas las leyes anteriores que están vigentes, o algunas

protegen a las minorías que no alcanzan el porcentaje para impugnar o que afectan a sujetos que no están legitimados, sobre todo a ciudadanos y grupos de ciudadanos.

Me parece, por otro lado, un error muy grave darle una jerarquía superior a la certeza de los procesos electorales frente a los derechos fundamentales de los gobernados y a todos los derechos de tipo constitucional que regulan los procesos electorales. El argumento que utiliza la Corte en el sentido de que una vez que no se hicieron valer las acciones de constitucionalidad se consintieron las leyes, tampoco es aplicable porque no todos los que pueden impugnar o podían impugnar a través de los medios de impugnación político-electoral una ley por inconstitucional están legitimados para hacer valer las acciones de inconstitucionalidad.

Me parece que, en suma, la Suprema Corte olvida que de acuerdo con toda la sistemática constitucional es fundamental para el Tribunal Electoral garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. ¿Puede ser constitucional un acto que aplica una ley inconstitucional? A mí me parece que por ningún concepto, pero si el Tribunal no puede desaplicar esta ley inconstitucional se está frustrando su función esencial.

Creo que el sistema que hoy tenemos con esta tesis de la Corte viene a ser abiertamente disfuncional. Mientras avanzamos hacia un Estado más democrático de derecho, retrocedemos en el control electoral de las leyes inconstitucionales en un momento en que desgraciadamente la justicia electoral se está viendo muy golpeada en intereses políticos bien definidos. ¿Qué podemos hacer en este sentido? Una primera solución sería que la Suprema Corte cambiara su criterio; es difícil, ya que al ser una jurisprudencia por contradicción de tesis estamos prácticamente con una jurisprudencia congelada; es difícil, casi imposible, que se vuelva a discutir el asunto, quizá con un cuadro de integración en un año, y a través de algún asunto de verse buscando una especie de algún rebuscado sistema pudiera llegarse, pero no se ve que sea fácil ni rápido. Otra solución podría venir del propio Tribunal haciendo la aplicación directa de la Constitución: tenemos un acto que es inconstitucional, este acto viola per se la Constitución, consecuentemente lo desaplico. Habría algunos casos en que quizá estos actos serían violaciones directas a la Constitución, claras, indiscutibles; pero la mayoría de

los casos no sería así, sino que la inconstitucionalidad devendría de la aplicación correcta de una norma general que a su vez es inconstitucional. Si el Tribunal argumentara que desaplica el acto concreto y no se pronuncia sobre la ley, el efecto sería dejar sin efectos, perdón la redundancia, la ley para el caso concreto, y quizá habría una “especie” de fraude a la ley y a la tesis de la Corte. No sé hasta qué punto esto legitime o deslegitime, ayude o no ayude al Tribunal Electoral —el correr este riesgo, afortunadamente a mí no me toca, pero creo que tampoco sería el camino más sano—. Una reforma constitucional en el plano teórico sería inobjetable, pero es muy difícil que se pongan de acuerdo los partidos políticos. Más bien, desgraciadamente, lo que vemos es una tendencia a tratar de restar atribuciones a los órganos de control de los partidos porque ahí todos son gobiernos, en distintos lugares, toda la perspectiva cambia; quienes estaban tan interesados en el control y no están tan interesados porque son gobiernos en algún lado; en esta gran hipocresía política en la que nos encontramos inmersos quienes antes impugnaban por un mayor control hoy dicen lo distinto. Otra posibilidad sería que la reforma que en su caso se haga al proceso de amparo se incluya y se abra por primera vez de manera clara el Control Constitucional de Derechos Fundamentales y de Leyes Electorales. Creo que no sería el camino más pulcro, yo creo que debemos dejar de llamar al juicio de amparo con todo, y creo que lo que de por sí se propone el proyecto ya es bastante amplio; pero quizá que desgraciadamente es la solución más fácil, porque lo que a mí me parece que no puede darse es seguir en un esquema en donde las leyes electorales no puedan ser desaplicadas.

Esto nos lleva a concluir, tal como iniciamos esta charla: la importancia de que la Corte medite sobre la trascendencia política, social y jurídica de sus resoluciones. Creo que estas consecuencias debieron haber sido previstas por los señores ministros. Creo que con esto no gana nadie, todos perdemos y además pierde el Poder Judicial Federal porque el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial Federal, y es el órgano junto con la Corte más importante del Poder Judicial Federal. Yo propondría que avanzáramos en cualquier sentido que se quiera, pero es urgente orientarlo, otra vez hacia un aspecto más completo y más coherente, al sistema de justicia constitucional electoral; el ir más allá y aceptar de plano el

control difuso de la constitucionalidad no sólo en materia electoral sino en todas las materias, creo que esto lejos de generarnos problemas o los riesgos que algunos temen, le daría mayor certeza jurídica a los particulares, quienes de inicio podrían plantear estas cuestiones; en última instancia sería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación si se trata de materia electoral, o será el Tribunal Colegiado, o será la Corte en materia de amparo, pero esta posibilidad de que lo constitucional permee toda la vida jurídica mexicana es de la mayor trascendencia. No podemos avanzar hacia un Estado de derecho más sano, más equitativo, más justo sin reconocer que todos los jueces están obligados a interpretar las leyes conforme a la Constitución. La única forma de interpretar la ley conforme a la Constitución es desaplicarla cuando ésta no es acorde a ella.

Esta obra se imprimió en junio de 2006
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares