Temas selectos de Derecho Electoral

37

La autonomía de los tribunales electorales

José María Serna de la Garza

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de Derecho Electoral 37

La autonomía de los tribunales electorales

José María SERNA DE LA GARZA

342.78 Serna de la Garza, José María.
S767a

La autonomía de los tribunales electorales / José María Serna de la Garza. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

63 pp.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 37)

ISBN 978-607-708-151-7

1. Tribunales electorales. 2. Control de constitucionalidad. 3. Control de la legalidad. 4. Juicio de revisión constitucional electoral. 5. Reforma electoral – México – 1996. I. Título. II. Serie.

Serie Temas selectos de Derecho Electoral

DR. 2013 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-151-7

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

PRESENTACIÓN

José María Serna de la Garza presenta el estudio denominado *La autonomía de los tribunales electorales*, que se incorpora a la serie Temas selectos de Derecho Electoral. Tomando como referente la reforma electoral de 1996, el autor coloca en el centro de su análisis la discusión respecto de las implicaciones del control de constitucionalidad, iniciado en la reforma en comento, que envuelve no solamente a las autoridades jurisdiccionales federales, sino a las locales.

Lo anterior, en torno a la principal aportación de la reforma en este terreno, que es el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y, derivado de éste, a las implicaciones para la autonomía de los tribunales electorales de las entidades federativas, en relación con la distinción entre control de constitucionalidad y control de legalidad.

En esta tesitura, el autor analiza las disposiciones constitucionales y su expresión en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y las contrasta con las tesis de jurisprudencia y resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

A partir de esa revisión, el autor retoma la idea de que la interpretación del artículo 86 de la LGSMIME en su inciso b, párrafo 1 ha derivado en una extensión de los alcances del JRC, que rebasa el control de constitucionalidad, para inscribirse en el terreno del control de legalidad, situación que —señala el autor— ha sido

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

percibida por los tribunales electorales como una afectación a su autonomía.

En este sentido, focaliza su análisis en el debate existente entre quienes consideran que es necesario suprimir el JRC por considerarlo violatorio de la autonomía de los órganos electorales locales y quienes consideran que es más conveniente acotarlo en sus alcances en cuanto al control de legalidad.

Con el referente de la reforma electoral mencionada —que constituyó una ampliación de las facultades del Tribunal Electoral en cuanto a las resoluciones o actos de las autoridades electorales locales que pudieran constituir violaciones a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)— el autor analiza la actuación del TEPJF como garantista y antiformalista y, en consecuencia, se adentra en revisar la aplicación de la denominada causal abstracta.

Asimismo, incursiona en el análisis del control de constitucionalidad y del control de legalidad, en la posición actual del Tribunal Electoral, asemejando el segundo de ellos con el que se ha generado en el denominado amparo casación. Esto permite que el autor retome las interpretaciones que el debate respecto al amparo casación han dado a la luz del conocimiento y que son aplicables a la intervención del Tribunal en el terreno del control de la legalidad.

Así, el autor ubica en tres apartados estas interpretaciones y las analiza cuidadosamente. En éstos se definen los siguientes aspectos:

- Si el JRC ataca la soberanía de los estados. En este apartado, el autor analiza el concepto de soberanía y de lo que debe entenderse por ésta en la relación entre la Federación y los estados, y analiza las vertientes del JRC en tanto control de constitucionalidad y de legalidad.
- Si el JRC ataca el principio de la cosa juzgada. Aquí, el autor revisa las definiciones que diversos especialistas han

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

formulado sobre el principio de la cosa juzgada y analiza los alcances del JRC como instancia para la modificación de sentencias emitidas por los órganos locales.

- La discusión sobre la mejor aptitud del juez electoral local para interpretar y aplicar la ley. Por último, el autor analiza el problema de la corrección de la decisión judicial y refiere desde la perspectiva del debate existente, el nivel de subjetividad o de objetividad de los criterios con que está investida una decisión judicial y si ello permite su corrección.

A partir del análisis de los temas anteriores, el autor se adentra en la revisión de otros relacionados. Uno de ellos es el que ha ocupado el debate en torno a la cuestión de la calidad de los jueces locales, en el sentido de si éstos se encuentran en condiciones de impartir justicia de calidad; en sí, ello es justificación para que sus sentencias sean revisadas. Otro lo constituye la polémica que existe acerca del uso del JRC como un recurso utilizado por los ciudadanos de las entidades federativas para contrarrestar la influencia que personajes poderosos, esencialmente los gobernadores, ejercen sobre la justicia electoral local.

En sus conclusiones, Serna de la Garza arriba no solamente a definiciones precisas sobre los temas abordados, sino a la exposición de las que podrían constituir en el futuro las rutas para dar salida al debate acerca del JRC y, sobre todo, para dar cauce a la consolidación de un diseño institucional que pueda garantizar la expedición de una justicia pronta y expedita, pero que pueda ahondar en el proceso democratizador en el que se encuentra el país.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

LA AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

José María Serna de la Garza

SUMARIO: I. Introducción. La reforma constitucional electoral de 1996; II. El juicio de revisión constitucional electoral; III. El debate acerca del JRC y su impacto en la autonomía de los tribunales; IV. La autonomía de los tribunales electorales locales; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción. La reforma constitucional electoral de 1996

La clave del cambio político y de la democratización de México ha estado en la reforma del sistema electoral. Desde mediados del siglo XX y hasta la reforma constitucional de 2007 en la materia, se ha dado una serie de transformaciones en los ámbitos constitucional y legal que han permitido transitar de un sistema de partido hegemónico a uno plural. En este proceso, la elección federal de 1994 fue de gran importancia. Según el analista Eduardo Andrade, dicha

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

elección resultó ser una de las más observadas, mejor organizadas y menos objetadas en toda la historia de México. Sin embargo, al término de aquellos comicios, los partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) manifestaron de inmediato que no estaban satisfechos con las condiciones de la competencia electoral, por lo que dejaron en claro que se debía avanzar en diversos temas para lograr una verdadera democratización del país, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas.[1]

Así, en enero de 1995 se instaló una mesa de negociación en la que participaron el secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán y los presidentes de los partidos políticos nacionales: María de los Ángeles Moreno, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Carlos Castillo Peraza, del Partido Acción Nacional (PAN); Porfirio Muñoz Ledo, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Alberto Anaya, del Partido del Trabajo (PT), quienes llegaron a una serie de compromisos para lograr una reforma político-electoral. Entre éstos, destacaron, por una parte, alcanzar un avance inmediato para conseguir la reforma electoral federal definitiva, la cual, a su vez, debería servir de referencia para las entidades federativas. Y, por otra parte, promover —según el acuerdo suscrito— con estricto apego a la soberanía de los estados, reformas electorales en estos últimos, que incorporaran criterios de la reforma electoral federal. Asimismo, se acordó revisar el sistema de justicia electoral para lograr la resolución de los conflictos en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y del principio de legalidad.[2] Estos

[1] Para una reseña del proceso de reforma política de 1996, ver Andrade (1997, 11-2).

[2] "La intención de llevar las reglas básicas del sistema electoral al ámbito local en las entidades federativas se manifestó prácticamente desde el inicio de los trabajos para la reforma política. Debe reconocerse que, efectivamente, el avance logrado en el proceso electoral federal no necesariamente se reflejaba con la mis-

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

compromisos fueron la base para llegar al diseño y la consagración del juicio de revisión constitucional electoral (JRC).

En efecto, la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto para la reforma a la Constitución General de la República y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (fechada el 25 de julio de 1996) razonó de la siguiente manera la creación del referido JRC:

> Consecuente con la distribución de competencias que se propone al 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 tiene características muy diferentes a las que presentan en este campo.
>
> Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los procesos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en

ma intensidad en todas las entidades federativas [...] el grado de desarrollo de la legislación y prácticas electorales en las distintas entidades es bastante desigual y en muchas de ellas se encontraba a la zaga de lo que ya contenía en su normatividad el sistema federal y de lo que ocurre en la práctica en dicho sistema. De ahí que fuera una preocupación constante la referencia a la necesidad de impulsar una mejoría y un control de los procesos electorales en los estados de la República..." Andrade (1997, 14-5).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> 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 hay violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascedencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional (Cámara de Diputados 1996).

Eventualmente, estos y otros compromisos se transformaron en una reforma constitucional de gran calado en materia electoral, la de 1996 (DOF 1996) que, entre otras cosas, inaugura en México el control de constitucionalidad en materia electoral. Ahora bien, para los efectos del presente ensayo, me interesa destacar como elementos relevantes de aquella reforma los siguientes:

1. Se adicionó la fracción IV al artículo 116 constitucional; en ella se establecieron bases que las leyes fundamentales y electorales locales deben seguir para la organización de los sistemas electorales de las entidades federativas. Por ejemplo, se establecieron como principios rectores de la función electoral a cargo de las autoridades electorales locales los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia (inciso b). Asimismo, se determinó el deber de establecer un sistema de medios de impugnación local para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad (inciso d).
2. Se estableció en la fracción IV del artículo 99 constitucional la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para resolver en forma definitiva e inatacable, acerca de:

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

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.

3. Se estableció en la fracción IV del artículo 41 constitucional que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se debía establecer un sistema de medios de impugnación en los términos que señalara la Constitución y la ley. Dicho sistema tendría que dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y debería garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de la propia Constitución.

Cabe señalar que el artículo 2 transitorio de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 obligó a los estados a adecuar sus constituciones y leyes a las bases del artículo 116 de la Constitución dentro de los seis meses siguientes al día de entrada en vigor del decreto de reforma, salvo aquellos estados que debieran celebrar procesos electorales cuyo inicio hubiese ocurrido o hubiera de ocurrir antes del 1 de enero de 1997. En estos casos, dispondrían

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos para adecuar su marco constitucional y legal.

En suma, el JRC surge como un instrumento procesal creado con el fin de impulsar la democracia en el ámbito de las entidades federativas, estableciendo, por un lado, bases en la CPEUM a las que deben ceñirse las constituciones y leyes electorales estatales, y, por otro lado, la garantía jurisdiccional correspondiente, en manos del TEPJF.[3]

Se debe observar, sin embargo, que la intención original del poder reformador de la Constitución era hacer de este juicio un instrumento de control de constitucionalidad, y no de legalidad. En efecto, como señala Carlos Arenas, la iniciativa de reforma constitucional planteaba un sistema por el cual la nueva vía solamente procedería cuando hubiese violaciones directas a la CPEUM. No obstante, el poder reformador de la Carta Magna aprobó un texto del artículo 99 en el cual tal limitación a la procedencia del juicio fue eliminada, sin que hubiese ninguna aclaración expresa en la exposición de motivos del decreto de reforma, ni en los dictámenes de las comisiones parlamentarias respectivas, ni en las discusiones correspondientes (Arenas 2001, 32). A su vez, este giro ha dado lugar a uno de los debates más intensos en torno al JRC y a la autonomía de los tribunales electorales de las entidades federativas, en relación con la distinción entre control de constitucionalidad y control de legalidad, como se verá más adelante.

[3] Además del JRC, dichas garantías incluyeron el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). E, igualmente, debe mencionarse la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para conocer de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, a raíz también de la reforma política de 1996.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

II. El juicio de revisión constitucional electoral

Principales características y evolución

El artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) desarrolla la base constitucional referida al JRC. Así, establece dicho artículo que el juicio 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 CPEUM.
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.
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.[4]

[4] Por su parte, establece el artículo 87 de LGSMIME que son competentes para resolver el juicio de revisión constitucional electoral: "a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los términos previstos en el artículo

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

De los anteriores requisitos, deseo concentrar la atención en los dos primeros, contenidos en los incisos a y b del referido artículo 86. El primero de ellos es relevante para el presente estudio, pues se vincula con el carácter extraordinario y excepcional del JRC. A su vez, esto implica la intención de que en principio las disputas en la materia comicial local concluyan en las propias entidades federativas.

Efectivamente, como lo ha determinado la Sala Superior del TEPJF, la definitividad y firmeza son cualidades necesarias del acto o resolución que se impugne mediante el JRC. Al grado de que si alguna de estas características no está contenida en el acto o resolución que se pretenda combatir por medio del citado juicio, no cabe aceptar que se surte la hipótesis del precepto invocado. A su vez, esto se vincula con el carácter extraordinario y excepcional del juicio:

> Lo anterior debe ser considerado así en el juicio de revisión constitucional electoral, porque éste constituye un medio de defensa extraordinario, puesto que lo ordinario es que las controversias concluyan dentro del ámbito de las entidades federativas, de manera que cuando se promueve un medio de impugnación ante la autoridad administrativa electoral local o el órgano jurisdiccional local, y alguno de éstos está en sustanciación o pendiente de resolución, lo procedente es no admitir el juicio o recurso extraordinario promovido simultáneamente contra el mismo acto o resolución

anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal" y "b) La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal".

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

que sea objeto del medio de impugnación ordinario local (SUP-JRC-73/2011, 6).

En diversas tesis de jurisprudencia se puede ver cómo es que la Sala Superior del TEPJF entiende la definitividad y firmeza en función del carácter excepcional y extraordinario del JRC. Por ejemplo:

> **MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO Y OTRO EXTRAORDINARIO. CUANDO AMBOS SON ADMISIBLES PERO SE PROMUEVEN SIMULTÁNEAMENTE, DEBE DESECHARSE EL SEGUNDO.** Aunque en concepto de la Sala Superior se ha considerado, en los casos en que resulte difícil o imposible la restitución suficiente, total y plena de sus derechos, a través de los medios impugnativos locales, por causas no imputables al promovente, el justiciable se encuentra en aptitud de acudir al medio de impugnación local, o directamente al juicio de revisión constitucional electoral, esto no significa que pueda hacer valer ambos, simultáneamente; de manera que, cuando proceda de este modo, respecto del mismo acto de autoridad, debe desecharse la demanda del juicio de revisión constitucional electoral, pues uno de los requisitos de procedencia de éste, se encuentra recogido en el principio de definitividad, consistente en el agotamiento de todas las instancias ordinarias previas, establecidas por las leyes, que resulten idóneas, eficaces y oportunas, para restituir al afectado en el goce y disfrute pleno de los derechos o intereses que defiende, y que una de las finalidades de dicho principio, es la de evitar el surgimiento de sentencias contradictorias, al asegurar la existencia de un fallo único, que obligue imperativamente a las partes y que no encuentre oposición de ninguna especie en la ley o en otros actos de autoridad, toda vez que, en el supuesto de que se admitiera la existencia simultánea del

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> medio de impugnación ordinario y del extraordinario, se propiciaría el riesgo del surgimiento de sentencias contradictorias, y se contribuiría a mantener la incertidumbre en el conflicto, atentando contra la finalidad fundamental de los procesos jurisdiccionales, de otorgar certeza, definitividad y firmeza a los actos electorales. La elección de desechar el juicio de revisión constitucional electoral, obedece a que, en el orden natural y legal de las cosas, ante la aptitud pero incompatibilidad, de ambos medios de impugnación, y la falta de elección del promovente por uno de ellos, se presume más natural dar preeminencia al ordinario. Sin embargo, el desechamiento no debe decretarse, si antes de proveer sobre éste, esta Sala Superior adquiera el conocimiento fehaciente de que el medio ordinario fue desechado, sobreseído, tenido por no presentado o declarado sin materia, porque ese hecho superveniente extinguiría el riesgo de que se llegaran a dictar sentencias contradictorias (Tesis S3ELJ 16/2001).

Asimismo, y también en relación con la definitividad y la firmeza, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido la siguiente tesis de jurisprudencia:

> **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.—**El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desarrolla en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes, y por la otra, que para la promoción de dicho proceso tienen que haberse agotado, en tiempo y forma, todas las instancias

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

previas establecidas por las leyes, en virtud de las cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado, constituye un solo requisito que reconoce como razón lógica y jurídica el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio de revisión constitucional electoral un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando el acto o resolución de que se trate no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, ya sea porque no se pueda hacer oficiosamente por parte de la propia autoridad emisora, de su superior jerárquico o de alguna otra autoridad local competente para ese efecto, o porque no existan ya medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 de la invocada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, sino que expresa y enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivos de derechos (Tesis S3ELJ 23/2000).

Por último, y en relación con los medios de impugnación locales, la Sala Superior ha sostenido lo siguiente:

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deriva que existe mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales. Lo anterior es así porque, en el último de los citados preceptos, se establece como una garantía que en materia electoral deben contener las constituciones y leyes electorales de los Estados, el que deban establecerse autoridades jurisdiccionales locales que resuelvan los medios de impugnación que se prevean para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. En tal virtud, aun cuando en el artículo 99, fracción IV, de la propia Constitución federal se haga referencia expresa a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede conocer de impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, ello debe atender al carácter excepcional y extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, pues el funcionamiento óptimo del sistema de medios de impugnación en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de tal manera que conforme con el sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si de la interpretación de la ley electoral estatal, a la luz de los principios constitucionales invocados, se puede sostener razonablemente la procedencia

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> de un medio de impugnación para que un tribunal electoral local decida sobre una controversia electoral, debe otorgarse el derecho a los justiciables para que acudan ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados (Tesis S3EL 106/2001).

Por otro lado, y desde la perspectiva en contradicción clara con lo arriba referido, la interpretación que se ha dado a lo dispuesto en el inciso b, párrafo 1 del artículo 86 de la LGSMIME, ha derivado en una extensión del alcance del JRC más allá del control de constitucionalidad. Ello, le ha convertido en un verdadero mecanismo de casación electoral, que es percibido por los tribunales electorales como una afectación indebida de su autonomía.

En efecto, en el ámbito judicial, el control de constitucionalidad significa revisar que la resolución emitida por un juez se apega a la Constitución. El efecto de encontrar inconstitucional un fallo judicial es revocarlo, modificarlo y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido, de acuerdo con el artículo 93, párrafo 1, inciso b de la LGSMIME.

Por su parte, el control de legalidad significa revisar si el juez de una causa ha resuelto conforme a la ley en el curso del procedimiento tanto como en el fallo que resuelve de fondo el asunto.[5] El efecto de encontrar ilegal un fallo judicial es anularlo (casarlo). En caso de errores *in procedendo*, ordenar la reposición del procedimiento para reparar las irregularidades en las que se haya incurrido y dictar un nuevo fallo. Y en caso de errores *in indicando*, dictar un nuevo fallo, tomando en cuenta las consideraciones que hubiese hecho el tribunal que ejerció el control.

---

[5] Hay que recordar aquí la distinción entre errores *in procedendo* y errores *in indicando*.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Ahora bien, la distinción entre control de constitucionalidad y control de legalidad es conocida en el país, ya que históricamente se ha vinculado al añejo debate relativo al amparo y, específicamente, al amparo directo o de legalidad, por el cual los tribunales federales pueden revisar la sentencias de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas para ver si han aplicado correctamente las leyes locales en la resolución de disputas sujetas a su competencia.

Como se sabe, en las nuevas instituciones previstas por la norma fundamental de 1857 se encontraba el amparo, pero uno que no contemplaba expresamente el de legalidad como ahora se le conoce. Debido a esta circunstancia, lo que ocurrió en aquellos años fue que los litigantes comenzaron a invocar el artículo 14 de esa Constitución para pedir la intervención de los tribunales federales a efecto de conseguir la revocación o modificación de sentencias dictadas por los tribunales locales, con el argumento de que la ley (local) no había sido "exactamente aplicada" al caso concreto controvertido. Esta posibilidad quedó abierta, en virtud de la redacción del mencionado artículo 14, que a la letra disponía:

> No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. **Nadie puede ser juzgado ni sentenciado**; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y **exactamente aplicadas a él**, por el tribunal que previamente haya establecido la ley (IIJ).[§]

De esta manera, los tribunales federales comenzaron, en algunos casos, a otorgar amparos en contra de sentencias pronunciadas por los tribunales locales.[6] Sin embargo, no todos los tribunales

---

§ Énfasis añadido.

6 Recuérdese el caso de Miguel Vega vs. Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa (29 de abril de 1869), en el que se otorgó el amparo incluso en oposición

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

federales actuaron de esta manera. Incluso, la SCJN mostró una actitud vacilante respecto al tema; finalmente, el amparo de legalidad (también llamado amparo casación) terminó por imponerse.

En el mensaje que el primer jefe, Venustiano Carranza, dirigió al Congreso Constituyente en 1916 al presentar su proyecto de Constitución, aludió de manera detallada al debate decimonónico del amparo casación. Por la relevancia de los conceptos expresados por Carranza en relación con el objeto que me ocupa en este trabajo, transcribo a continuación los cuatro párrafos que dedicó al tema:

> El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.
>
> Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gober-

a lo dispuesto expresamente por el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía el amparo contra resoluciones judiciales.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> nadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.
>
> Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.
>
> El pueblo mexicano está ya acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación (Tena 1995, 750-1).

Como se sabe, el artículo 107 del proyecto de Constitución de Carranza incluyó una serie de bases expresas relativas a la interposición del amparo en contra de sentencias de los tribunales locales, dictadas tanto en juicios civiles como penales. Pretendía con ello superar la etapa de incertidumbre y ambigüedad que había caracterizado al amparo casación durante el siglo XIX. Las bases constitucionales propuestas por Carranza encontraron una fuerte oposición en el seno de la Asamblea Constituyente. No obstante ello, el amparo casación quedó consagrado en el artículo 107 de la Constitución.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Pues bien, el anterior *excursus* del amparo casación es relevante para el presente ensayo, en razón de que, debido a la manera en que ha evolucionado el JRC, se ha convertido en una verdadera casación electoral, análogo al amparo casación. En otras palabras, el JRC es hoy un mecanismo de control de legalidad ejercido por el TEPJF respecto de los tribunales electorales de las entidades federativas. Ello se puede apreciar en la siguiente tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral:

> **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 Mexicanos, 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

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> 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 3o., 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 (Tesis S3ELJ 02/97).

Como se puede observar, esta tesis lleva al tema de las violaciones indirectas a la Constitución, las cuales implican la vulneración de la garantía de legalidad (artículos 14 y 16 de la CPEUM) como consecuencia de transgredir leyes ordinarias o constituciones locales. Esta concepción se encuentra, como se vio, en el surgimiento histórico del amparo casación, pero también se ha entendido aplicable en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad (Tesis P/J 4/99) y en el de las controversias constitucionales (Tesis P/J 23/97). Ahora, está también presente en la justicia constitucional electoral y juega a favor de la justicia federal.

En suma, y como una especie de efecto-demostración, se ha dado la procedencia del JRC como un mecanismo de control de legalidad. Se trata, como se verá más adelante, de uno de los puntos más controvertidos de la figura en el debate actual acerca del sistema electoral mexicano.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

El TEPJF como tribunal garantista y antiformalista

Pero existe otra línea de análisis que debo mencionar, relativa a la evolución del JRC en el contexto de la consolidación del TEPJF como Órgano Jurisdiccional terminal en la resolución de disputas en materia electoral.[7] Se trata del carácter garantista y antiformalista que ha ido adquiriendo dicho Tribunal. En este sentido, Jesús Orozco Henríquez, quien fuera magistrado del TEPJF (1996-2006), ha destacado en diversos ensayos el referido carácter en relación con la justicia constitucional electoral (tanto del TEPJF como de la SCJN). Así, al describir el modelo garantista del constitucionalismo, que toma de Ferrajoli (1999 y 2001), señala como un componente fundamental del mismo la idea de la sujeción del juez a la ley válida, es decir, a la ley que es conforme a la Constitución:

> De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera cuando tenga facultades para ello o, ante una eventual laguna legislativa, aplicar directamente la Constitución, o bien, resolver una cuestión interpretativa, que se encuentre conforme con la Constitución. Así, en el Estado constitucional democrático de derecho prevalece, ante todo, una sujeción a la Constitución, aunque, desde luego, sin infravalorar la ley (Orozco 2006, 57).

[7] Salvo lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Como observa también Orozco Henríquez, las implicaciones de este modelo son, por un lado, el robustecimiento y la expansión de la jurisdicción y una mayor legitimación de la rama judicial y de su independencia frente a los otros órganos del poder público, y, por otro lado, la importancia de los principios, además de las reglas, como componentes esenciales del orden jurídico (Orozco 2006, 56-8).

Ahora bien, uno de los ejemplos más claros de este carácter garantista de la justicia constitucional electoral mexicana se vincula directamente con el alcance que se le ha dado al JRC, permitiéndole nulificar elecciones de gobernador en diversos estados por la llamada causal abstracta. Dicha causal, producto de la jurisprudencia del TEPJF (es decir, sin base textual expresa en la Constitución o en legislación secundaria) significa, en esencia, que el Tribunal puede anular elecciones estatales cuando encuentre que alguno o algunos de los principios constitucionales relativos a la organización de las elecciones han sido violados de manera generalizada, creando una duda razonable acerca de la legitimidad del respectivo proceso electoral, incluso si la legislación estatal no establece expresamente la posibilidad de anular la elección correspondiente. Dicha idea se manifiesta con nitidez en la siguiente 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 condi-

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

ciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse (Tesis S3EL 011/2001).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Asimismo, y en relación con el mismo caso de Tabasco (2000), cito a continuación otra tesis, en la que se puede ver la importancia de los principios en el razonamiento y las decisiones del TEPJF:

> **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 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

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> 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 (Tesis S3EL 010/2001).

Ahora bien, la creación jurisprudencial y el empleo de la causa abstracta de nulidad en elecciones estatales por parte del TEPJF (como ha sucedido en Tabasco, en 2000; Yucatán, en 2001, y Colima, en 2003), generó un intenso debate acerca del papel y las competencias adecuadas de éste para interpretar y aplicar los principios contenidos en la Constitución relacionados con la organización de elecciones en las entidades federativas. De hecho, el debate llevó incluso en 2007 a adicionar el artículo 99 constitucional (fracción II), con un párrafo que a la letra establece: "Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes".

La justificación de esta adición constitucional puede encontrarse en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, que contiene el

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral:

> Los integrantes de las Comisiones Unidas responsables del dictamen, después de un largo intercambio de opiniones y de análisis, hemos llegado a la convicción de que la antes transcrita propuesta es de aprobarse en virtud de que atiende a una preocupación respecto a los límites interpretativos que cabe o no señalar, desde la propia Constitución, a toda autoridad de naturaleza jurisdiccional. Coincidimos en la necesidad de que, sin vulnerar la alta función y amplias facultades otorgadas por la Carta Magna al TEPJF, éste deba ceñir sus sentencias en casos de nulidad a las causales que expresamente le señalen las leyes, sin poder establecer, por vía de jurisprudencia, causales distintas. En el momento oportuno, la ley habrá de ser reformada para llenar el vacío hoy presente respecto de las causas de nulidad de la elección presidencial, así como para precisar otras causas de nulidad en las elecciones de senadores y diputados federales (SCJN 2007).[8]

Como se puede observar, los legisladores federales estaban preocupados por el alcance de la jurisprudencia del TEPJF, y, en particular, por el punto hasta el cual el Tribunal había llevado la interpretación de los principios constitucionales en la resolución de disputas en materia electoral.

Sin embargo, debo mencionar también que esta adición a la Constitución no ha terminado con el debate relativo al tema que me ocupa. Por un lado, después de la reforma de 2007, en algunos casos la Sala Superior del TEPJF determinó que ésta significaba que

[8] El dictamen tiene fecha del 11 de septiembre de 2007.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

ya no podía anular elecciones de los estados invocando la causal abstracta.[9] Pero, por otro lado, en 2007 la Sala Superior confirmó la decisión del Tribunal Electoral de Michoacán, que anuló la elección municipal de Yurécuaro, en razón de que el candidato ganador había empleado símbolos y elementos religiosos durante su campaña, lo cual, en la visión de ambos tribunales, violaba la legislación electoral local así como las constituciones estatal y federal.[10]

En este caso, el candidato ganador (del PRI) impugnó la decisión del Tribunal Electoral de Michoacán, alegando que la anulación de la elección se había basado en la causal abstracta, misma que desde la reforma constitucional de 2007 no podía ser aplicada. Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF confirmó el fallo del Tribunal de Michoacán, señalando que éste no había decidido en aplicación de la causal abstracta, sino que había aplicado directamente el principio de separación Estado-Iglesia del artículo 130 de la CPEUM y el artículo 35.XIX del Código Electoral de Michoacán, que específicamente prohibía el uso de símbolos y expresiones religiosas en la propaganda electoral.[11]

El debate está lejos de haber concluido, y es una manifestación de la tensión entre la concepción que el TEPJF tiene de su papel y sus competencias para interpretar y aplicar la Constitución y los intentos de diversos actores de poner límites a dicho Tribunal mediante el proceso político. En medio de este debate se encuentra el tema de la autonomía de los tribunales electorales de las entidades federativas.

---

9 Expedientes SUP-JRC-497/2007, SUP-JRC-500/2007 y SPU-JRC-165/2008.

10 Expediente SUP-JRC-604/2007.

11 Para una explicación de esta perspectiva, se puede consultar el ensayo de González y Báez (2010, 291-319).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

III. El debate acerca del JRC y su impacto en la autonomía de los tribunales

Desde los debates que se dieron en 1996 en el seno del poder reformador de la Constitución, se percibió la preocupación por dejar a salvo la autonomía de los tribunales electorales, que desde 1987 y hasta antes de la reforma política del año arriba referido habían fungido como custodios de la legalidad de los procesos electorales locales. Fue así que la iniciativa respectiva se dijo respetuosa del régimen federal, limitando el JRC a un control de constitucionalidad. Sin embargo, y como ya se mencionó, esto cambió a lo largo del proceso de reforma constitucional, y en el texto que finalmente se aprobó en la fracción VI, del artículo 41, se estableció que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones electorales se establecería un sistema de medios de impugnación en los términos que señalaran la Constitución y la ley. Esta redacción ha servido para justificar que el JRC tenga un alcance de control de legalidad.

Sin embargo, hay que decir también que a la preocupación por la autonomía desde una perspectiva federalista se opuso una preocupación por la autonomía de los tribunales electorales locales en relación con las fuerzas políticas locales, en la misma lógica del amparo casación: aparece el viejo argumento relativo a la dependencia de la justicia local respecto de los gobernadores. En efecto, como ya se indicó, el JRC surge como producto de la preocupación de los partidos políticos nacionales (de oposición) por hacer avanzar la democracia en el ámbito local, forzando el ajuste de las reglas electorales locales a los estándares establecidos en la Constitución de la República (y estableciendo las garantías procesales correspondientes).

Ahora bien, en este marco, desde sus primeros años aparecieron diversas críticas al JRC. Algunas de ellas incluso llegaron a propo-

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

ner la desaparición del mismo tanto en su vertiente de control de constitucionalidad como en la de control de legalidad. Por ejemplo, Adolfo Mejía González, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en 1997, se preguntaba:

> ¿por qué resolver el TEPJF a través de la Sala Superior en única y última instancia, en forma definitiva e inatacable, sobre resoluciones que, a su vez, ya son definitivas y firmes o también inatacables, conforme a la soberanía interior de los Estados, encarnada en los Tribunales Electorales locales? (Mejía 1997, 30).

Asimismo, señalaba:

> Y para el caso que se cuestiona, los Tribunales Electorales Estatales tendrán que aceptar la imposición de una nueva resolución, procedente de una suprasoberanía, una suprajurisdiccionalidad, que pasará por encima de su autonomía, su independencia y soberanía interior que encarnan con la misma potestad con que los Tribunales Superiores de Justicia lo hacen con la que le corresponde a ellos (Mejía 1997, 30).

Por ello, el magistrado Mejía propuso la supresión por el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión, respectivamente, de las reformas comprendidas en el artículo 99 constitucional y las del artículo 189, fracción I, inciso e de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), en la que se prevé la facultad que permite —dijo— la restricción y vulneración, por parte de la Federación, mediante el Poder Judicial y su órgano especializado (TEPJF).

> de la soberanía interior de los Estados de la Federación en lo que corresponde a sus procesos electorales e integración de

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> sus órganos de gobierno, y se vuelva, por ende, a la anterior situación jurídica en la que el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fungía como Tribunal Federal Electoral, autónomo e independiente, y contribuya, como bien lo hacía antes, al fortalecimiento del Federalismo, en condiciones de igualdad y solidaridad con los Tribunales Electorales de los Estados (Mejía 1997, 32).

En el mismo sentido, el magistrado Raúl Arroyo ha visto en el JRC una intromisión indebida en los asuntos internos de los estados, que significa una afectación a su soberanía. Por ello —decía Arroyo, anticipando de alguna manera la reforma de 2007—, el Tribunal Federal Electoral debería tener facultades expresas y no implícitas, ni siquiera sujetas a interpretación, para que no vulnerara con sus resoluciones la autonomía de los estados (Arroyo 2007, 3).

Por otro lado, diversas críticas se han enfocado en el tema del control de legalidad. Carlos Arenas, por ejemplo, ha propuesto, en primer lugar, que se fortalezca la jurisdicción del TEPJF para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, a efecto de consolidar esta vía como garante efectivo de que las elecciones en todo el país se realicen con apego a las normas y los principios electorales básicos que la Constitución consigne. Y, en segundo lugar, que se suprima la jurisdicción del Tribunal para controlar la legalidad de lo actuado por las autoridades electorales locales como instancia de casación. Es decir, propone la eliminación de la competencia para determinar en qué casos los tribunales electorales locales interpretan y aplican correctamente su propio derecho electoral local (Arenas 2001, 19). Para este autor, los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional electoral no tienen justificación jurídica, histórica ni política en el país, por lo cual carece de legitimación y genera tensiones entre la justicia constitucional federal y la justicia electoral de las entidades federativas (Arenas 2001, 20). Así,

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

existe la percepción de que el TEPJF se ha sobrepuesto a un tribunal local, que es autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, pero que simplemente tiene, en relación con la ley electoral de su propio estado, una opinión diferente a la del Tribunal federal (Arenas 2001, 20-1).

Por su parte, Jesús Orozco afirma que al examinar el panorama de los diversos sistemas de justicia electoral local en los regímenes federales de las democracias occidentales, se puede apreciar un espectro que va de sistemas fuertemente centralizados a otros ampliamente descentralizados. Sin embargo, eventualmente, y en general, la decisión final de toda elección local, al menos en cierta medida, corresponde a una instancia jurisdiccional que no pertenecería propiamente a un órgano de la Federación, sino a un órgano del Estado federal o nacional como un todo (Orozco 2005, 48).[12]

Hacia el futuro, afirma Orozco, cabría ponderar la conveniencia de descentralizar la resolución de los medios de impugnación electorales para conferirle no sólo respecto de los comicios locales, sino también de los federales (al menos los relacionados con diputados federales y senadores), conservando la Sala Superior la competencia para conocer de impugnaciones contra las resoluciones definitivas y firmes de las autoridades electorales locales.

Sin embargo, afirma Orozco, esto requiere un fortalecimiento previo de los tribunales electorales locales para asegurar, en mayor medida, su autonomía funcional orgánica, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros y la eficiencia y efectividad de los medios de impugnación con su conocimiento mediante la ampliación de las garantías judiciales (orgánicas y procesales) previstas en el artículo 116 constitucional (Orozco 2005, 49).

[12] Y en esto concuerda con Ulises Schmill, quien a su vez lo hace con Kelsen (Schmill 1997, 11-42).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Por último, Rodolfo Terrazas ha señalado que la jurisprudencia del TEPJF no advirtió que la reforma política de 1996, específicamente en relación con el artículo 116, fracción IV, creaba un esquema en el cual el principio de legalidad en los comicios locales estaba encomendado a autoridades jurisdiccionales autónomas de las entidades federativas ni que el sistema de medios de impugnación que se estableciera en las respectivas legislaciones electorales locales tendría el fin primordial de garantizar que los actos y las resoluciones electorales se sujetaran a dicho principio (Terrazas 2008, 940).

En opinión de este autor, con la extensión de la jurisdicción electoral federal para conocer de violaciones indirectas a la Constitución, se amplió indebidamente su competencia a aspectos contenciosos que no le concernían:

> En este contexto, la revisión electoral es ahora un juicio federal que no sólo controla cuestiones de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades locales, sino inclusive de legalidad, toda vez que el Tribunal Federal determina si la autoridad local aplicó acertadamente las leyes de su respectiva jurisdicción. Para ello, el juzgador federal sustituye al local en su arbitrio judicial, ya que analiza si se actualizan las causales siguientes: a) violaciones procesales en la sustentación realizada por la autoridad local en lo que se refiere a la aplicación correcta de la ley respectiva al caso concreto, y b) violaciones en el dictado de la resolución para que de acreditarse alguna de la anteriormente aludidas, el expediente sea resuelto mediante el retorno de las actuaciones respectivas a la autoridad responsable, o bien, para que la propia autoridad federal en uso de su plena jurisdicción resuelva la controversia planteada (Terrazas 2008, 941).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

En resumen, se puede afirmar que el JRC surgió como producto de la percibida necesidad de impulsar el desarrollo democrático en las entidades federativas desde la Constitución Política federal. Sin embargo, en la dinámica que ha adoptado a lo largo de su evolución, el juicio terminó por chocar con la autonomía ya no sólo de los tribunales electorales locales, sino con la soberanía misma de los estados en un tema que corresponde a su régimen propio, como lo es el cuidado de la legalidad de sus procesos electorales.

IV. La autonomía de los tribunales electorales locales

El concepto de autonomía es relacional: ¿autonomía respecto de quién? Desde cierta perspectiva, la autonomía de los tribunales electorales locales se puede entender en relación con personajes políticos poderosos que influyen en las instituciones y las entidades federativas. En este sentido, y como reporta Susana Berruecos, los partidos políticos tienen una preocupación por la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales, en particular respecto de los gobernadores. De hecho, según entrevistas realizadas por esta autora, los partidos políticos reconocieron que en general presentan las demandas ante las autoridades locales solamente para cumplir con las reglas de procedimiento (de agotamiento de las vías de impugnación previstas en la legislación electoral local), "pero sin esperar fallos imparciales de las instituciones que generalmente responden a los intereses del gobernador" (Berruecos 2003, 802).

Pero, desde otra perspectiva, la autonomía puede entenderse en relación con la influencia que la justicia federal ejerce en los tribunales electorales estatales, para efectos del presente ensayo, mediante el JRC. En el fondo, existe un dilema entre la creciente importancia del proceso jurisdiccional para resolver los conflictos electorales (en lugar del proceso político), y la tensión generada

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

respecto de la autonomía de las entidades federativas y la necesidad de instituciones electorales imparciales (Berruecos 2003, 803).

En el presente apartado me propongo examinar una serie de temas que conjugan de distintas maneras las preocupaciones arriba referidas. Como se podrá advertir, muchas de las cuestiones se emparentan directamente con los debates que históricamente se han dado en México en relación con el amparo casación.[13]

¿Ataca el JRC la soberanía de los estados?

¿Con qué hipótesis se puede hablar de la existencia de la violación de un poder de la Federación respecto de la soberanía de los estados? En mi concepto, la hipótesis se da cuando un Poder de la Unión invade la esfera de competencia de los poderes de las entidades federativas. Vital en este debate es entonces conocer cuál es la esfera de competencia de las entidades federativas y de la Federación.

Lo que me parece relevante resaltar en esta discusión es el hecho de que, en todo caso, el ejercicio de la soberanía a cargo de los Poderes de la Unión y de los poderes de los estados (en términos del artículo 40 constitucional), está definido y limitado por la Constitución de la República; es la fuente de todas las competencias de dichos órganos, desde el principio de que toda facultad que no esté expresamente concedida por la Constitución a los poderes federales y, agregaría, ni prohibida a los estados, se entiende reservada a los poderes de estos últimos.[14]

---

13 Para un análisis de dicho debate se puede revisar Serna (2008).

14 En realidad, el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano va más allá del principio del artículo 124 constitucional. Existen, por ejemplo, facultades coexistentes y facultades compartidas (que algunos han llamado coincidentes y que la Constitución refiere como concurrentes); además, existen facultades prohibidas a la Federación, o prohibidas a las entidades federativas, y otras más expresamente atribuidas a las propias entidades federativas.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Es también relevante apuntar que cuando se habla de una división de órbitas competenciales, no estoy hablando de esferas aisladas o absolutamente separadas. No es eso lo que ha creado la Constitución. Al contrario, hay vasos comunicantes, interacciones y hasta intervenciones previstas y admitidas por la Constitución, mismas que conforman el Estado federal total en el que se encuadran todos los órganos públicos en el país.

En virtud de estas circunstancias es que se puede afirmar que el sistema federal mexicano está conformado por una serie de instrumentos que permiten la participación de las entidades federativas en la esfera federal, así como la participación de la Federación en la vida de éstas. Lo importante para que esos vasos comunicantes sean plenamente válidos es que estén previstos en la Constitución. Desde este punto de vista, la intervención no prevista en la Constitución de un Poder de la Unión en un estado, constituye una violación a la soberanía de la entidad federativa.

Los razonamientos anteriores permiten concluir lo siguiente: desde que el JRC está previsto en la Constitución como un mecanismo más mediante el cual el TEPJF puede influir en el derecho electoral de las entidades federativas, no puede decirse que represente un atentado a la soberanía de estas últimas, en la medida en que se ejerza como control de constitucionalidad. Sin embargo, cuando se ejerce como control de legalidad, entonces puede hablarse de un impacto indebido en la esfera competencial de los tribunales electorales estatales. Ello es así en razón de que ni la Constitución permite expresamente este tipo de control ni de los antecedentes se desprende que ésa haya sido la intención del poder reformador de la Carta Magna; además, tampoco se dan en este caso los supuestos históricos que han dado soporte al amparo casación en la trayectoria constitucional del país.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

¿Ataca el JRC el principio de la cosa juzgada?

Pero se podría sugerir que el JRC representa un ataque al principio de la cosa juzgada. Esto sería en razón de que las sentencias pronunciadas por los tribunales electorales de las entidades federativas están sujetas a la revisión del TEPJF. Sin embargo, creo que conviene ahondar un poco más en este punto para determinar si en efecto se está ante una violación del mencionado principio procesal.

Debo comenzar por definir en qué consiste el principio de la cosa juzgada. Para Cipriano Gómez Lara, la cosa juzgada es un atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las sentencias (Gómez 1997, 188). Por su parte, Eduardo Pallares la define como la

> autoridad y la fuerza que la ley atribuye a la sentencia ejecutoria. Entendemos por autoridad la necesidad jurídica de que lo fallado en las sentencias se considere como irrevocable e inmutable, ya en el juicio en que aquéllas se pronuncien, ya en otro diverso. La fuerza consiste en el poder coactivo que dimana de la cosa juzgada o sea en que debe cumplirse lo que ella ordena (Pallares 1983, 198).

Asimismo, es preciso mencionar que el objetivo de la cosa juzgada es claramente la seguridad jurídica. En este sentido, José Ovalle se expresa de la siguiente manera:

> Regularmente las leyes procesales conceden a las partes determinados medios para impugnar, para combatir las resoluciones judiciales… Pero estos medios no se pueden prolongar indefinidamente, de manera que el litigio-resuelto en principio por la sentencia definitiva-quede también permanentemente indefinido. Para dar una cierta seguridad y estabilidad a las

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> relaciones jurídicas, el ordenamiento procesal tiene que señalar un límite preciso a las posibilidades de impugnación y otorgar firmeza a las resoluciones judiciales. El instituto de la cosa juzgada tiene por objeto, precisamente, determinar el momento a partir del cual ya no podrá ser impugnada la sentencia, ni discutido en ningún proceso ulterior el litigio sobre el que aquélla haya versado (Ovalle 1998, 180).[15]

Ahora bien, en vista de estas definiciones, ¿cuándo debe considerarse que una sentencia ha sido investida con la autoridad de la cosa juzgada? Obviamente, la respuesta no puede consistir en que toda decisión judicial, por el simple hecho de ser emitida, tiene dicha autoridad. Si así fuera, se tendría que aceptar entonces que la apelación ordinaria representa también un ataque al principio de la cosa juzgada, en relación con las sentencias de los jueces de primera instancia.

En mi opinión, hay cosa juzgada cuando una sentencia definitiva ha quedado firme por no poder ya ser impugnada mediante ningún medio. La firmeza de la sentencia no se genera mientras exista la posibilidad de impugnación, y tal posibilidad queda abierta siempre que la ley lo permita.

En otras palabras, la cosa juzgada no es un principio absoluto que exista independientemente de la ley.[16] Al contrario, depende

[15] Algo parecido argumenta Gómez Lara: "…la finalidad perseguida por el derecho con la creación de esta institución es la de dar certeza y definitividad a las situaciones jurídicas sancionadas por la sentencia… Esta definitividad y certeza son necesarias para mantener la paz social y el equilibrio, de otra suerte, los litigios podrían volver a replantearse indefinidamente. Esta es la función social de la cosa juzgada y así como se habla de la función social de la prueba, también podemos hablar de la función social de la cosa juzgada" (Gómez 1997, 188).

[16] Ovalle cita a Couture para explicar la naturaleza de la cosa juzgada: "La cosa juzgada es una exigencia política y no propiamente jurídica; no es de razón natural, sino de exigencia práctica" (Couture citado en Ovalle 1998, 181).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

para su conformación de los términos y requisitos establecidos por la ley misma. Así, cada sistema procesal establecerá distintos términos y requisitos como condiciones para investir a una sentencia con la autoridad de la cosa juzgada.

El sistema legal mexicano prevé diversos mecanismos de impugnación de resoluciones judiciales. Entre ellos, la apelación es típicamente el medio de impugnación de sentencias definitivas (Couture citado en Ovalle 1998, 208). La sentencia de un juez del fuero común tiene la autoridad de la cosa juzgada si no es apelada dentro de cierto término, definido por el código procesal correspondiente. Por su parte, el amparo judicial es el medio por el que se puede pedir la modificación de una sentencia pronunciada por el tribunal superior de justicia de las entidades federativas.

Cabe recordar que la doctrina discute si el amparo es un recurso o un juicio.[17] No obstante, lo que me interesa destacar en este trabajo es que la sentencia del tribunal electoral de un estado tiene la fuerza de la cosa juzgada si no es interpuesto un JRC dentro de cierto término definido por la LGSMIME. Estas reglas no significan atentado alguno contra la cosa juzgada, sino precisamente lo contrario, es decir, la definición legal de los términos y condiciones con los que la cosa juzgada ha de ser posible en el país en materia electoral, en relación con las sentencias dictadas por los tribunales electorales estatales.

Ir contra el principio de la cosa juzgada requeriría de una hipótesis diversa. Es decir, de una hipótesis en la que en cualquier momento se pudiese impugnar cualquier sentencia, sin límite alguno en cuanto al término para hacerlo. Si así sucediera, es claro que el valor protegido por el principio de la cosa juzgada —la seguridad jurídica— quedaría absolutamente sometido al libre arbitrio de las

[17] Véase Burgoa (1999, 177 y ss.).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

partes litigantes. No obstante, y para concluir, esta hipótesis no se da en el sistema legal mexicano ni en relación con la apelación ni con el JRC, puesto que la ley regula con precisión las condiciones por las cuales una sentencia puede quedar firme e inatacable.

La discusión acerca de la mejor aptitud del juez local para aplicar la ley

Ahora bien, en el debate acerca del JRC se puede percibir una inquietud en relación con las siguientes preguntas: ¿cuándo se está en presencia de una interpretación correcta de la ley? ¿Puede haber criterios objetivos de corrección? Las interrogantes son relevantes, puesto que si se considera que la corrección depende de criterios esencialmente subjetivos, tan correctas pueden ser las decisiones de los jueces locales como las de los jueces federales, por lo cual toda facultad de revisión que los segundos puedan ejercer en los primeros no puede sino basarse en un juicio arbitrario. Como se supondrá, esta discusión remite a uno de los principales temas de debate en la filosofía jurídica contemporánea, a saber: el problema de la corrección de la decisión judicial.

No es éste el lugar para hacer una revisión de la abundante literatura que de este tema se ha producido por parte de connotados filósofos del derecho. Por supuesto que puedo citar obras fundamentales, como las de Perelman (1988), Alexy (1997) y Peczenik (1983), mismas que han abordado de manera sistemática esta discusión. Sin embargo, en este trabajo me limitaré a emplear algunos de los conceptos vertidos por estos autores, para, a partir de ellos, elaborar un análisis crítico de la institución que me interesa examinar: el JRC.

La idea de la que quiero partir es la siguiente: la pretensión de corrección que caracteriza a los discursos jurídicos es distinta de la del discurso práctico general. Aplicada esta idea a la sentencia, no

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

se pretende que ésta sea sin más racional, sino sólo que en el contexto de un ordenamiento jurídico vigente pueda ser racionalmente fundamentada (Alexy 1997, 208). Ahora bien, un ordenamiento jurídico puede admitir fundamentaciones racionales diversas de sentencias alternativas que den su propia solución al mismo caso. Sin embargo, esto no significa que en todos los casos sea posible esta pluralidad de respuestas. Es decir, en un número indeterminado, la respuesta única y correcta no será posible, mientras que en otros sí lo será.[18]

Esta idea de corrección depende de que la decisión judicial esté sujeta a varios vínculos y reglas. Entre esos vínculos, Alexy señala a la ley, los precedentes y la dogmática. Dichas uniones se entremezclan con valoraciones morales del juez para producir una sentencia racionalmente fundamentada en el contexto de un ordenamiento jurídico vigente. Pero, al mismo tiempo, la decisión correcta ha de basarse en reglas aplicables al discurso racional práctico en general. Es decir, la decisión judicial deberá respetar reglas que exigen la no contradicción, la claridad lingüística, la verdad empírica, entre otras (Alexy 1997, 185 ss. y 1998a, 19). En razón de estos vínculos y reglas es que Alexy afirma que del hecho de que sean posibles respuestas diferentes, no se infiere que todo sea posible (Alexy 1998b, 64). Esto significa que el margen dejado a la subjetividad de la decisión judicial correcta queda, en principio, limitado, lo cual no debe llevar a considerar que la objetividad absoluta sea posible. En palabras de Alexy:

[18] "La idea regulativa de la única respuesta correcta no presupone que exista para cada caso una única respuesta correcta. Sólo presupone que en algunos casos se puede dar una única respuesta correcta y que no se sabe en qué casos es así, de manera que vale la pena procurar encontrar en cada caso la única respuesta correcta" Alexy (1998a, 20).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

> puede decirse que el resultado del discurso no es ni sólo relativo ni sólo objetivo. Es relativo en la medida en que está condicionado por las peculiaridades de los participantes y es objetivo en la medida en que depende de reglas (Alexy 1998b, 65-6).[19]

Ahora bien, si se retoma al debate del JRC en México, se puede decir lo siguiente: la corrección de una decisión judicial no depende en su totalidad de criterios subjetivos; desde la perspectiva del proceso de formación de la decisión, es posible identificar criterios objetivos para calificar la corrección de una sentencia. Si se admite la validez de esta afirmación, entonces no puede criticarse al referido juicio diciendo que, al basarse las decisiones judiciales en criterios única y absolutamente subjetivos, no existe ninguna base para justificar la facultad que los tribunales federales tienen de revisar y, en su caso, anular la sentencia incorrecta. Es decir, en el proceso de formulación de la sentencia hay un margen de objetividad que permite la crítica a la decisión judicial incorrecta.

En otras palabras, el margen de objetividad que permite juzgar la corrección o incorrección de una decisión judicial es generado por el hecho de que ésta siga o se aleje de las reglas y vínculos a los que está sujeto el discurso jurídico: la Constitución, ley, los precedentes y la dogmática; así como de las reglas del discurso práctico general, es decir, la no contradicción, la claridad lingüística y la verdad empírica, entre otras. Si se admite este razonamiento, se debe admitir también que hay criterios objetivos por los que un Tribunal puede anular una sentencia de otro por considerarla incorrecta.

---

[19] En este mismo ensayo, Alexy recuerda que otras posiciones teóricas niegan la posibilidad de ese asidero objetivo, al citar a Aranio, quien considera que "el último eslabón en la cadena de argumentos de un juicio de valor no está en el alcance de la justificación racional" (Aranio 1979, 37).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

No obstante, afirmar lo anterior no significa que necesariamente tal revisión crítica deba ser ejercida por los tribunales federales. He tratado de mostrar que la revisión de sentencias mediante instituciones como la casación puede basarse en criterios objetivos y no arbitrarios, pero de ahí no se sigue ninguna definición necesaria acerca de quién deba realizar dicha revisión.

La determinación de a qué órganos jurisdiccionales corresponde dicho control no se sigue como consecuencia lógica de las premisas arriba apuntadas. Técnicamente, y pensando en el caso mexicano con el JRC, la revisión la podría hacer también una sala de casación electoral que podría existir en cada entidad federativa. La decisión en favor de una de estas opciones no responde a una necesidad lógica, sino a consideraciones de tipo práctico y, en último término, de carácter político. A su vez, esto exige analizar otros temas, a saber: la cuestión de la calidad de los jueces locales y la polémica acerca del JRC como recurso de los ciudadanos y partidos políticos de las entidades federativas para contrarrestar la influencia que los gobernadores pudieran ejercer en la justicia electoral local. Al análisis de dichos temas dedicaré las secciones que siguen.

La cuestión de la calidad de los jueces locales

Al igual que se ha afirmado en el debate del amparo casación en México, algunos podrían sostener que el JRC se justifica en razón de la poca calidad de la justicia local. La falta de preparación y de conocimientos jurídicos por parte de los jueces locales se invocó como una razón para defender la existencia y el mantenimiento del amparo de legalidad en el escenario jurídico mexicano. Según esta visión, los ciudadanos de las entidades federativas buscaban en la justicia federal lo que no podían encontrar cuando litigaban ante los tribunales del fuero común, es decir, justicia de calidad. Lo propio podría ser afirmado por algunos defensores del JRC.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Así, se observa que no existen estudios empíricos lo suficientemente detallados que permitan hacer afirmaciones sólidas relativas a la calidad de la justicia local en México.[20] Y si no se tienen dichos elementos, basados en datos duros, tampoco se puede decir que los jueces locales sean menos (o más) capaces, en términos profesionales, que los jueces federales.

Lo único a lo que se puede aludir en este apartado es a apreciaciones o percepciones de reconocidos autores, quienes han señalado que la calidad de los jueces locales no puede ser invocada como un argumento para justificar la necesidad de que los tribunales federales revisen las sentencias emitidas por aquéllos. Tal es el caso, por ejemplo, de la opinión del maestro Fix Zamudio, quien ha afirmado que "el dilema actual no radica en la superioridad técnica y profesional de los tribunales federales respecto de los de carácter local, como se señaló en el Constituyente de Querétaro" (Fix 1996, 138).

En apoyo de esta apreciación, autorizada por la personalidad que la emite, pero que no deja de ser subjetiva, podría invocar algunos datos que al menos dan una idea de la tendencia de la justicia local hacia un incremento de sus niveles de calidad. Por ejemplo, se puede mencionar el hecho de que la mayoría de los poderes judiciales locales han establecido en la actualidad algún instituto, centro o dependencia encargado de la preparación especializada de sus integrantes (López y Fix Fierro 2000, 226).[21] Y se puede también hacer alusión a la circunstancia de que en la mayoría de las entidades federativas se han introducido reglas que tienden claramente a profesionalizar el trabajo jurisdiccional, en aras de crear una verdadera carrera judicial. En este punto, Concha y Caballero

[20] Tampoco de la justicia federal.

[21] Cabe señalar que estos autores indican, con razón, que la existencia de institutos no significa que estén funcionando regularmente o que satisfagan las necesidades de la educación judicial.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

(2001) han demostrado mediante una exhaustiva investigación empírica que, desde la década de 1990, la mayoría de los poderes judiciales locales ha tenido como el eje de su proceso de reforma la introducción de mecanismos y reglas de la "carrera judicial".[22] Lo propio ha hecho, por cierto, el Poder Judicial federal, lo cual indica una tendencia general en todos los ámbitos del sistema de justicia del país (Cossío 1996).

El JRC como recurso para contrarrestar las presiones sobre la justicia local

El argumento fuerte en favor del surgimiento y la consolidación del JRC parece estar relacionado con la idea de contrarrestar la influencia que los hombres fuertes o los propios gobernadores suelen ejercer en los tribunales de los estados. Hay que recordar, a manera de analogía, lo sostenido en el proyecto de Constitución de Carranza en relación con la justificación del amparo casación, en función de la subordinación de la justicia local a la poderosa influencia de los gobernadores "que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su alcance de sus atribuciones..."

[22] Los autores definen "carrera judicial" como el "establecimiento de todo un conjunto de mecanismos y criterios que profesionalicen el trabajo jurisdiccional, que abarque múltiples aspectos, que van desde mecanismos de selección, nombramiento, pasando por la capacitación y llegando a los factores que aseguran que los individuos que se dedican a estas delicadas tareas gozarán de estabilidad en el desempeño de sus tareas, que incluyen sueldos y prestaciones laborales decorosas, su inamovilidad y condiciones de retiro dignas." Asimismo, señalan la existencia de un panorama diferenciado a lo largo y ancho de la República: "En muchas entidades, la llegada de los cambios legislativos que han planteado el establecimiento formal de la carrera judicial no ha tenido un reflejo inmediato en la realidad. Algunas cuestiones han quedado en proceso de ejecución y otras simplemente no han sido iniciadas. No obstante, en términos generales, es posible ver avances en la mayoría de las entidades, que van más allá de meros cambios legislativos" (Concha y Caballero 2001, 248-9).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

por lo que "...se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos" (Tena 1995, 751). Según el proyecto referido, el amparo casación debía conservarse "para librarse de las arbitrariedades de los jueces" (Tena 1995, 750-1). Como se vio al inicio del presente trabajo, esta razón se encuentra en la base del JRC, tal y como se propuso y diseñó en la reforma política de 1996.

En el JRC hay, entonces, como puede apreciarse, una lógica de válvula de escape, que permite una revisión externa de procesos judiciales locales. ¿Es esto bueno o es malo?

Una opinión más o menos generalizada en los tribunales electorales de los estados es que esta situación es indebida y que representa un ataque a la soberanía de los estados y a la autonomía de los propios tribunales, al subordinar la justicia local a la justicia federal.

Ahora bien, es importante tener claro que es una opinión generalizada en el ámbito de los tribunales locales, mas no así en las propias entidades federativas vistas como un todo. Sería muy importante saber qué piensan respecto del JRC otros actores, principalmente las fuerzas políticas que actúan en las entidades federativas.

Sin embargo, en éste como en tantos otros temas relativos a la organización y el funcionamiento del sistema jurídico mexicano, hacen falta investigaciones empíricas que proporcionen datos duros, que a su vez permitan llegar a conclusiones más sólidas. Lo que parece relevante resaltar aquí es que la subsistencia, reforma o eliminación del JRC no es un asunto que deba ser discutido y decidido únicamente por los tribunales locales o por los tribunales federales. El debate y la decisión es una cuestión que atañe a la sociedad en su conjunto. Y es que el JRC parece tener algún vínculo con presiones y demandas provenientes de las sociedades locales, que fueron articuladas por los partidos políticos y que eventualmente llevaron a la reforma de 1996 (de donde surgió el juicio que he examinado).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

V. Conclusiones

Como se ha confirmado en lo expuesto en este trabajo, el tema del JRC y su impacto en la autonomía de la justicia electoral local, su conveniencia o inconveniencia en el escenario jurídico nacional, ha dado lugar a un debate relevante en el país, desde la creación misma de la institución, con la reforma política de 1996. De esta manera, se ha argumentado en favor de desaparecerlo, mientras que otros se han pronunciado por limitar su alcance en lo que tiene que ver con el control de legalidad. El debate continúa en la actualidad, y seguramente habrá de seguir en los años por venir.

El objetivo de este trabajo ha sido contribuir a este debate. Para ello, se pretendió presentar al lector una descripción detallada de la trayectoria histórica de la institución, así como de la discusión acerca de ésta, haciendo una revisión de los argumentos de algunos actores que han participado en la polémica.

En mi opinión, el JRC, en su vertiente de control de constitucionalidad, es necesario desde un punto de vista lógico y funcional: en el sistema jurídico mexicano no debe ser válido ningún acto, resolución o norma que de manera directa sea contrario a la Constitución política federal.

Ahora bien, concentrado en el JRC en su vertiente de control de legalidad, en primer lugar, debo decir que no creo que existan razones teóricas o de técnica jurídica que hagan incompatible la existencia de dicho juicio con el sistema federal mexicano. En este sentido, considero que no existe un modelo de estado federal único. De cierta manera, cada estado federal constituye un modelo propio, con características e instituciones específicas y peculiares, siempre que se cumpla un requisito general esencial: una organización estatal que establezca un régimen de descentralización política, en la que coexisten al menos dos órdenes normativos cuyos órganos comparten el ejercicio del poder en un mismo espacio territorial,

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

con base en alguna fórmula de distribución de competencias constitucionalmente consagrada. Sin embargo, dentro de este esquema general, las posibilidades de variación, diferenciación e innovación son múltiples. En mi opinión, el JRC es perfectamente compatible con el federalismo.

Si la teoría y la técnica jurídica no dan razones suficientes para inclinarnos hacia una u otra opción del debate aquí examinado, bien se puede recurrir a otro tipo de consideraciones, que son de carácter político y social. Y en este punto tengo que hacer una reflexión acerca del surgimiento y la evolución de las instituciones jurídicas como patrones artificiales de conducta, que buscan hacer posible la vida en sociedad; asimismo, el contenido y las características de las instituciones deben responder a las necesidades y demandas que plantea la propia vida social, y no a una supuesta naturaleza de aquéllas. Las instituciones no viven para sí mismas, sino para resolver problemas y conflictos sociales.

Con base en esta concepción se pueden entender el surgimiento y la evolución del JRC en México, los cuales han respondido a necesidades y demandas que han planteado la sociedad mexicana a lo largo del proceso de formación y consolidación de la democracia. El énfasis debe ser puesto en el carácter instrumental de la propia institución, en función de la necesidad de regular y encauzar con eficacia la vida social mexicana, sus conflictos y sus tensiones.

Desde esta perspectiva, el JRC surgió como respuesta a una serie de demandas y necesidades planteadas desde las entidades federativas, y fue formalizado como institución jurídica mediante su incorporación al texto constitucional y mediante la jurisprudencia del TEPJF. Se trata, como se vio en el presente estudio, de la preocupación de los partidos políticos y de los ciudadanos por la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales, en particular, respecto de los gobernadores.

Ahora bien, si la necesidad o la demanda a la que responde el JRC es únicamente la referida a la de contar con una instancia de

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

revisión de las sentencias de los tribunales electorales locales, bien podría pensarse en la conveniencia de dar el paso hacia un sistema en el que la revisión de legalidad se ejerciera exclusivamente en el ámbito local mediante, por ejemplo, las salas de casación electoral. Sin embargo, esta opción dejaría desatendida la demanda de los partidos y ciudadanos ubicados en las entidades federativas por tener una salida por fuera del sistema de justicia local, en la lógica de válvula de escape que se ha mencionado en la reseña realizada en este trabajo acerca de la institución en cuestión. Si tal necesidad todavía existe, sería preferible avanzar por el camino de la reforma al JRC, pensando en un diseño que tome en cuenta los dos enfoques de la autonomía de los tribunales electorales de las entidades federativas que se han mencionado: la autonomía de los tribunales electorales locales respecto de personajes políticos poderosos que influyen en las instituciones de las entidades federativas (en particular, los gobernadores). Y la autonomía en relación con la influencia que la justicia federal ejerce en los tribunales electorales estatales, mediante el JRC que en estricto sentido debiera ser un control de constitucionalidad y no de legalidad (como se le concibió originalmente).

Una propuesta de equilibrio puede encontrarse en Jesús Orozco, quien se pronuncia por una reforma en tres fases: la primera, urgente e inaplazable, es el fortalecimiento de las garantías judiciales de la magistratura electoral local. La segunda consistiría en el traslado a los tribunales electorales locales de la competencia para resolver también, en primera instancia, las impugnaciones relacionadas con las elecciones federales (particularmente de diputados y senadores). Y la tercera etapa, la reducción del alcance del JRC a cuestiones estrictamente de constitucionalidad, dejando el control de legalidad a los tribunales electorales locales (Orozco 2008, 828). Así, para fortalecer la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas podría pensarse en el establecimiento

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

en la fracción IV del 116 constitucional de auténticas y mayores garantías judiciales, tanto orgánicas como procesales:

> En efecto, es indispensable asegurar la estabilidad judicial de los miembros de los tribunales electorales mediante el establecimiento de periodos precisos y largos de duración en el encargo, o, incluso, su inamovilidad, asegurando la permanencia de los organismos jurisdiccionales electorales y eliminando la temporalidad en su funcionamiento como ocurre en algunos Estados; la renovación escalonada de sus integrantes; su incorporación a la carrera judicial; una remuneración decorosa, así como depurar los procedimientos y requisitos de designación, con el objeto de asegurar la idoneidad técnica para el cargo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas. Igualmente, buscar mecanismos para propiciar cierta autarquía financiera del órgano jurisdiccional, así como conferirles atribuciones normativas internas y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros. Si bien, apunta, esas reformas podrían hacerlas los constituyentes permanentes locales (Orozco 2006, 50-2).

Por último, considero que la discusión acerca del futuro del JRC y su relación con la autonomía de la justicia electoral local debiera enfocarse en lo que conviene a los tribunales federales y locales en cuanto a su estructura y atribuciones, pero, sobre todo, en el diseño institucional que mejor garantice justicia pronta, expedita y de calidad para los ciudadanos, y que contribuya a la democratización del país en los ámbitos federal y local.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

VI. Fuentes consultadas

Aarnio, Aulis. 1979. Linguistic Philosophy and legal theory. Some problems of legal argumentation. En *Argumentation und Hermeneutik in der Jurisprudenz (Rechtstheorie, Beiheft 1),* eds. Werner Krawietz, Kazimierz Opalek y Aleksander Peczenic, 17-42. Berlín: Duncker & Humblot.

Alexy, Robert. 1997. *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

——. 1998a. La idea de una teoría procesal de la argumentación jurídica. En *Derecho y razón práctica,* 57-71. México: Fontamara.

——. 1998b. Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica. En *Derecho y razón práctica*, 7-20. México: Fontamara.

Andrade, Eduardo. 1997. *La reforma política de 1996 en México*. México: UNAM.

Arenas Bátiz, Carlos Emilio. 2001. "Por una Justicia Constitucional Federalista, en Materia Electoral". *Revista Jurídica* 20, XII (abril-junio): 18-47.

Arroyo, Raúl. 2007. La soberanía de los estados en la revisión constitucional electoral, una crítica federalista. Ponencia presentada en la "Segunda Asamblea Ordinaria de la AMIJ", Mérida, Yucatán.

Berruecos, Susana. 2003. "Electoral justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism". *Journal of Latin American Studies*, 35 (noviembre) 801-25.

Burgoa, Ignacio. 1999. *El juicio de amparo*. México: Porrúa.

Cámara de Diputados. 1996. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122, y el tercero transitorio de

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras en conjunto con el Poder Ejecutivo Federal. Disponible en http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/149.html (consultada el 13 de diciembre de 2012).

CEM. Código Electoral de Michoacán. 1995. Disponible en http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/322_bib.pdf (consultada el 21 de enero de 2013).

Concha, Hugo y José Antonio Caballero. 2001. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas, Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. México: UNAM.

Cossío Díaz, José Ramón. 1996. *Jurisdicción federal y carrera judicial en México. Cuadernos para la reforma de la justicia*. México: UNAM.

Couture, Eduardo J. 1958. *Fundamentos de derecho procesal civil*. Buenos Aires: Depalma.

CPEUM. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. 2012. México. TEPJF.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto, primera sección, 2-13.

Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

——. 2001. *El garantismo y la filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ferrer, Eduardo y Arturo Zaldívar, coords. 2008. *La ciencia del derecho procesal constitucional*. México: UNAM/Marcial Pons.

Fix Zamudio, Héctor. 1996. "El poder judicial y el federalismo mexicano". *Ameinape* 1 (enero-junio): 138 y ss.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Gómez Lara, Cipriano. 1997. *Derecho procesal civil*. México: Harla.

González Oropeza, Manuel y Carlos Báez Silva. 2010. "La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral". *Andamios* 13, volumen 7, (mayo-agosto): 291-319.

IIJ. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857). Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf (consultada el 21 de enero de 2013).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2009. México. TEPJF.

López Ayllón, Sergio y Héctor Fix Fierro. 2000. "'Tan cerca, tan lejos'. Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 97 (enero-abril): 155-268.

LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 1995. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf (consultada el 21 de enero de 2013).

Mejía González, Adolfo. 1997. "Juicio de revisión constitucional y su repercusión. ¿Estado de Derecho vs. federalismo?". *Ivrisdictio* 2, V, Segunda Época (septiembre): 27-32.

Orozco Henríquez, J. Jesús. 2005. "Consideraciones sobre el federalismo judicial electoral". *Quid Juris*, 1, 2 (octubre) 41-56.

——. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa.

——. 2008. La protección de los derechos político-electorales en el federalismo judicial mexicano. En Ferrer y Zaldívar 2008, 805-30.

Ovalle Favela, José. 1998. *Derecho procesal civil*. México: Harla.

Pallares, Eduardo. 1983. *Diccionario de derecho procesal civil*. México: Porrúa.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Peczenik, Alexander. 1983. *The Basis of Legal Justification*. Suecia: Lund University Press.

Perelman, Chaim. 1988. *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Madrid: Civitas.

Schmill, Ulises. 1997. Fundamentos teóricos en la defensa de la Constitución en un Estado federal. En *La defensa de la Constitución*, comps. José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Hacha, 11-42. México: Fontamara.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=195&nIdPL=2&cTitulo=CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS&cFechaPub=13/11/2007&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/ORIGEN (consultada el 11 de diciembre de 2012).

Sentencia SUP-JRC-73/2011. Actor: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia y Partido Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral de Sonora. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0073-2011.pdf (consultada el 11 de diciembre de 2012).

Serna de la Garza, José Ma. 2008. *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*. México: UNAM.

Tena Ramírez, Felipe. 1995. *Leyes fundamentales de México*. México: Porrúa.

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

Terrazas Salgado, Rodolfo. 2008. Reflexiones acerca del juicio de revisión constitucional electoral. En Ferrer y Zaldívar 2008, 919-47.

Tesis P/J 23/97. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, tomo V, abril de 1997, 134.

—— P/J 4/99. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. Acción de inconstitucionalidad 1/98. *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Pleno*, novena época, tomo IX, febrero de 1999, 288.

—— P/J 98/99. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, tomo X, septiembre de 1999, 703.

—— S3EL 010/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=434 (consultada el 11 de diciembre de 2012).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en: https://tinyurl.com/pe3tpkxm

—— S3EL 011/2001. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). Disponible en http://lauratena.blogspot.mx/2006/08/tesis-de-nulidad-abstracta.html (consultada el 11 de diciembre de 2012).

—— S3ELJ 02/97. 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. Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=682 (consultada el 11 de diciembre de 2012).

S3ELJ 16/2001. MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO Y OTRO EXTRAORDINARIO. CUANDO AMBOS SON ADMISIBLES PERO SE PROMUEVEN SIMULTÁNEAMENTE, DEBE DESECHARSE EL SEGUNDO. Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=705 (consultada el 11 de diciembre de 2012).

—— S3ELJ 23/2000. DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=443 (consultada el 11 de diciembre de 2012).

DR © 2013.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

La autonomía de los tribunales electorales
es el número 37 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en marzo de 2013
en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero núm. 5000, col. CTM Culhuacán,
CP 04480, del. Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.