

DESEMPEÑO Y RETOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El principio de legalidad y la anulación de elecciones.* III. *El principio de definitividad y los conflictos intrapartidistas.* IV. *La protección de los derechos políticos, no sólo electorales.* V. *Medios de comunicación y justicia electoral.* VI. *Propaganda gubernamental y promoción personalizadas de servidores públicos.* VII. *Otros temas.*

I. INTRODUCCIÓN

De frente a las elecciones federales de 2012, resulta importante revisar la actuación y desafíos de las autoridades electorales, encargadas de organizar y vigilar el proceso electoral, así como de garantizar los principios de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales. En ambos caso, la reflexión se antoja indispensable a la luz de la puesta en práctica, en el proceso electoral federal 2009, del contenido de las reformas constitucionales y legales de 2007-2008. En particular, importa referirse al desempeño y retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En efecto, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la más reciente reforma constitucional en materia electoral, con la consecuente adecuación legislativa en el siguiente año. Si bien las reformas de aquellos años encontraban explicación en el proceso electoral federal de 2006, habrá que preguntarse cuáles son los faltantes que pudieron detectarse en el proceso de 2009. Esta reflexión tiene como pretensión principal la de destacar los diversos defectos de la normativa electoral vigente y, por la otra, la ausencia de prescripciones jurídicas en torno a cuestiones que, en la experiencia de la justicia electoral mexicana, consideramos es necesario regular.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Esta reflexión se enmarca en la idea de que no hay reformas “definitivas”. Esta afirmación en materia electoral se antoja evidente, a partir de la evolución constitucional y legislativa de las últimas tres décadas.

En tal sentido, reiteramos que la aspiración de los reformadores de las normas, y en particular de las electorales, no puede colmarse en la realidad, ni siquiera tratándose de las normas constitucionales; la Constitución de 1857, siendo tan adecuada, fue reformada con la Constitución de 1917, y ésta a su vez ha tenido centenares de reformas, lo que demuestra el aserto anterior, de que no hay reformas definitivas.

En esta reflexión rescatamos algunos de los temas principales de la reforma y su aplicación durante el proceso electoral 2009, así como los criterios que se han ido generando en el desempeño del TEPJF a la hora de resolver las impugnaciones realizadas en torno a la constitucionalidad de actos y resoluciones que tienen como fundamento el marco normativo derivado de las reformas 2007-2008.

De diciembre de 2007 a septiembre de 2010 el TEPJF ha recibido y resuelto poco más de 30,400 asuntos. Este universo se divide en los siguientes tipos de asuntos:¹

<i>Tipo de medio</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Recibidos</i>
AG	1,069	1,069
ASA	1	1
CDC	22	20
CLT	6	5
JDC	20,308	20,326
JIN	88	88
JLI	199	187
JRC	2,079	2,008
OP	67	67
QRA	1	1
RAP	1,113	1,108
REC	121	121
RRV	64	64
RVT	10	10
SFA	5,333	5,333
<i>Total</i>	30,481	30,408

¹ Toda la información estadística ha sido proporcionada por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Puede observarse el amplio uso que se ha hecho de tres medios de impugnación en particular: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y el recurso de apelación (RAP). Es importante destacar el número de solicitudes a la Sala Superior para el ejercicio de la facultad de atracción (SFA) y el trámite de aquellos asuntos que no tienen una vía específica, los denominados asuntos generales (AG).

Por otra parte, el conocimiento y resolución de los asuntos, en este mismo periodo, ha sido del siguiente tenor:

<i>Año</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>
2007	258	464
2008	4,070	4,070
2009	21,801	21,801
2010	4,352	4,073
Total	30,481	30,408

Estos datos engloban la actuación de todas las salas que integran el TE-PJE, por lo cual debe destacarse que a partir de la reforma de 2007 se les reconoce el carácter de permanentes, lo que implicó una nueva distribución competencial en el conocimiento de los medios de impugnación en materia electoral.² Esto puede observarse en la distribución de asuntos de que conocieron las salas regionales. Así, del total de asuntos recibidos y resueltos, la Sala Superior ha tenido participación en un alto porcentaje de ellos, aunque, como podrá apreciarse, no en la mayoría:

<i>Tipo de medio</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>
AG	168	168
ASA	1	1
CDC	22	20
CLT	6	5
JDC	7,259	7,321
JIN	2	2
JLI	89	97
JRC	733	783
OP	67	67

² Cienfuegos Salgado, David, "Acerca de las nuevas atribuciones de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", *Lex. Difusión y análisis*, México, núm. 158, agosto de 2008, pp. 74-86.

<i>Tipo de medio</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Resueltos</i>
QRA	1	1
RAP	782	777
REC	121	121
RRV	15	15
RVT	10	10
SFA	5,333	5,333
<i>Total</i>	14,609	14,721

En este universo de asuntos, el TEPJF ha ido definiendo criterios en torno a los temas que fueron eje de la mencionada reforma constitucional y legal de 2007-2008, y sobre ellos habremos de aportar algunas ideas.

II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA ANULACIÓN DE ELECCIONES

Uno de los primeros puntos que deben analizarse es el relativo al principio de legalidad y la anulación de elecciones. Aquí debe recordarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad, que tiene su fundamento en el artículo 16 constitucional, significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.³ Este principio es la piedra angular de todo Estado de derecho, en el cual la actuación de toda autoridad o poder estatal está constreñida al requisito de contar con una autorización prevista en la ley.

Lo anterior implica que todas las autoridades electorales, incluyendo la jurisdiccional, deben regir su actuación con apego al texto expreso de la ley, es decir, no habrá facultad que ejerza la autoridad electoral que no esté expresamente otorgada o consignada en la ley. Sin embargo, en la nueva regulación constitucional de la materia electoral existen ciertos aspectos que deberán ser definidos por el legislador o por los juzgadores, en ejercicio de su función interpretativa. Esto especialmente relacionado con la función de control constitucional que se le reconoce al TEPJF.

Al efecto, de particular interés resulta el hecho de que a partir de noviembre de 2007 se prevea específicamente el principio de legalidad tratán-

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, noviembre de 2005, t. XXII, tesis P./J. 144/2005, p. 111.

dose de la posibilidad de anular una elección, puesto que en el artículo 99, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución, se prescribe que las salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causas que *expresamente* se establezcan en las leyes.

En el proceso electoral 2009, por el cual se renovó la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, ninguna de las elecciones distritales fue anulada, de ahí que no se pueda señalar que esta reforma en específico hubiera sido sometida al escrutinio de los juzgadores en una resolución definitiva.

Debe mencionarse que en 2009 y 2010, respectivamente, el TEPJF conoció de dos asuntos relacionados con la nulidad de elección en procesos locales para integrar cabildos municipales:

<i>Fecha de resolución</i>	<i>Expediente</i>	<i>Actor</i>	<i>Entidad</i>	<i>Municipio</i>
7 de enero de 2009	ST-JRC-15/2008	Coalición “Más por Hidalgo”	Hidalgo	Zimapán
6 de octubre de 2010	SX-JRC-99/2010	PAN	Veracruz	Coxquihui

Debe tenerse presente que en las revisiones realizadas el TEPJF hace el análisis del cumplimiento constitucional a partir de los textos locales, los que si bien siguen la Constitución federal, pueden incorporar otros elementos o parámetros de control.

Sin embargo, ello no nos impide cuestionarnos, especialmente en un foro como este: ¿Es que con esta reforma el principio de legalidad elimina la posibilidad de anular una elección por alguna “causa abstracta”? Considero que no.

La causa abstracta de nulidad de una elección tuvo su origen jurisprudencial en 2000, motivado por la omisión del legislador ordinario del estado de Tabasco, consistente en no prever causas específicas y concretas para la nulidad de la elección de gobernador.

En aquel año, tras la entrega de la constancia de mayoría al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnó el proceso electoral, bajo el argumento de que se había presentado el apoyo económico del gobierno estatal a la campaña del candidato del PRI; el otorgamiento desproporcionado de publicidad y cobertura a este candidato por parte de un canal de televisión, mayoritariamente propiedad de dicho gobierno; la compra generalizada del voto ciudadano, mediante la entrega de despensas y artículos de consumo; además de que se había quemado, en forma injustificada, papelería electoral, y parte

de ésta se había entregado a una empresa privada, así como, finalmente, se habían abierto en forma ilegal los paquetes electorales.

Al conocer de la impugnación del PRD, el Tribunal Electoral de Tabasco sostuvo que en virtud del principio que reza que “no hay nulidad sin ley”, al no existir, en aquel entonces, en forma explícita una causa de nulidad de la elección de gobernador, ésta no era susceptible de ser anulada. En la sentencia correspondiente al SUP-JRC-487/2000 y acumulado, lo medular de las consideraciones consistió en decidir si era factible o no declarar la nulidad de una elección con base en causas distintas a las literalmente contempladas en los códigos electorales, pero que por su gravedad y trascendencia constituyeran una transgresión a los principios constitucionales rectores de la función electoral.

Se planteó entonces un dilema: ante la ausencia de causales de nulidad para la elección de gobernador, ¿qué se hace entonces para anularla si se comprueba la existencia de violaciones sistemáticas a los principios rectores de la función electoral? La Sala Superior en la anterior integración estableció la tesis consistente en que, no obstante la omisión legislativa, la mera existencia de principios constitucionales genera la obligación del juez de constitucionalidad de aplicarlos. En virtud de ello, no sólo se anuló aquella elección, sino que se creó el siguiente criterio:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (legislación de Tabasco y similares). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, pro-

cede 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.⁴

El razonamiento que subyace en este precedente sigue siendo válido, y en consecuencia la reforma constitucional de 2007 que pretende reducir la anulación de la elección sólo a una cuestión de legalidad ignora las facultades y atribuciones de los juzgadores que deben proteger la plena vigencia de las normas constitucionales,⁵ es decir, soslaya la calidad de tribunal constitucional que tiene en la actualidad el TEPJF.

La anulación de una elección por la violación de los principios constitucionales rectores de la materia es resultado de un ejercicio de interpretación constitucional, no legal; de tal suerte que a pesar del texto de la fracción II del artículo 99, si bien ya no se le podrá denominar causal abstracta de nulidad de elección, los jueces de constitucionalidad electoral no pueden evadir su obligación de aplicar principios constitucionales como parámetros para calificar a las elecciones de constitucionales y democráticas, y, en su caso, anular aquellas que violen esos principios constitucionales.

Si bien, como se ha dicho, en el proceso electoral de 2009 no se llegó a la anulación de ninguna elección en los diversos distritos que conforman la geografía electoral nacional, sigue siendo uno de los retos del TEPJF el de desempeñarse y consolidarse como tribunal de constitucionalidad, guardián de las normas fundamentales en materia electoral; es decir, su función fundamental será interpretar la Constitución aplicando las leyes. Pero las leyes no deben ser la medida de la Constitución, sino que ésta se debe aplicar de manera directa. Y esta obligación no es exclusiva del órgano jurisdiccional federal, sino también de todos los tribunales electorales estatales, puesto que

⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, TEPJF, 2005, pp. 200 y 201.

⁵ González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007.

en materia electoral las Constituciones locales también consagran diferentes principios, lo cual explica la relevancia de una labor interpretativa y argumentativa del TEPJF a la hora de resolver los distintos asuntos en los cuales esté por medio la posible anulación de una elección. Al respecto, debe mencionarse que la nómina que pueden localizarse en los ordenamientos locales es amplia: las Constituciones locales contienen hasta diecisiete principios en materia electoral.⁶

Al respecto, el último párrafo de la resolución dictada el seis de octubre de 2010 por la Sala Xalapa en el expediente SX-JRC-99/2010, al anular la elección municipal en Xoxquihui, es ejemplo de lo afirmado:

Por lo tanto, acreditada la existencia de una violación sustancial, generalizada y determinante, que afecta gravemente a los principios fundamentales de toda elección democrática, que permiten considerarla como expresión libre y auténtica de la soberanía popular —en particular a los principios de legalidad, certeza y objetividad—, por la situación de incertidumbre que se generó con la sustracción ilegal de toda documentación electoral en dos casillas, y con independencia de cualquier otra consecuencia jurídica que pueda derivarse de los mismos hechos, lo procedente, en términos de la legislación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es decretar la nulidad de la elección del ayuntamiento de Coxquihui, Veracruz, celebrada el cuatro de julio de este año, lo cual deberá hacerse del conocimiento del Honorable Congreso de ese estado y del Instituto Electoral Veracruzano para que en el ámbito de sus competencias tomen las medidas necesarias para convocar a elecciones extraordinarias en las que se garantice la libertad y autenticidad del sufragio, en los términos del artículo 19 del Código Electoral local y demás disposiciones aplicables.

Debe insistirse, especialmente a partir de la reforma constitucional de 2007, que lo electoral no es una cuestión sola o exclusivamente legal, sino que es un asunto fundamentalmente constitucional; que exige la tutela correspondiente de tribunales constitucionales. La propia reforma de 2007 ya le otorga a la Sala Superior del TEPJF la facultad para inaplicar las leyes electorales cuando se consideren inconstitucionales con un acto de aplicación. El reto para los tribunales electorales es asumir tal función y generar convicción sobre sus fallos. Por supuesto, nadie desea la anulación de un proceso electoral, pero los mecanismos procesales que lo posibilitan estarán a prueba en 2012.

⁶ González Oropeza, Manuel, “Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Gro., Tribunal Electoral del Estado de Guerrero-Fundación Académica Guerrerense, 2006.

III. EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y LOS CONFLICTOS INTRAPARTIDISTAS

Los reformados artículos 41 y 99 constitucionales prescriben, por una parte, que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley; y, por la otra, que para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del TEPJF por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

En principio, para que procedan tanto el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como el juicio de revisión constitucional es requisito indispensable que el actor haya agotado todas las instancias previas para combatir el acto o resolución impugnado, en virtud de las cuales dicho acto pudiera haber sido modificado, revocado o anulado. En otras palabras, sólo se estima factible acudir a la instancia constitucional cuando todas las demás instancias se han agotado y el acto que se reclama no se ha modificado o revocado. Ello es así, fundamentalmente, porque la instancia constitucional es *excepcional* o *extraordinaria*.⁷

Una característica notable de los juicios de constitucionalidad en materia electoral, y en particular útil para proteger los derechos político-electorales del ciudadano, es que se tornan en verdaderos medios de impugnación y no sólo en recursos, de ahí la necesidad de que la litis planteada en estos juicios sea diferente a la planteada en los procesos previos. La diferencia consiste en que la litis formulada ante la instancia constitucional debe tener por objeto, precisamente, una infracción o violación a la Constitución federal. De esa forma, el juicio o decisión primaria ha de recaer a esta litis constitucional, y sólo en caso de que se decida que, en efecto, la resolución impugnada o el proceso del que deriva son violatorios de alguna norma constitucional federal, sólo entonces, y en ejercicio de la jurisdicción plena de la que goza el TEPJF, cabe una decisión en torno a la litis planteada en el proceso previo al constitucional.

Es por ello que, si bien se exige como presupuesto procesal o requisito de procedencia que se hayan agotado las instancias previas y pertinentes para combatir y conseguir la modificación o revocación del acto que se impugna, en las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no pueden ser esgrimidos los mismos agravios que se expresaron en dichas instancias previas, puesto que la litis es distinta.

⁷ Cfr. tesis relevante S3EL 019/99.

En las instancias previas, los agravios manifestados no necesariamente han de girar en torno a la constitucionalidad del acto impugnado; pero en la instancia constitucional, evidentemente los agravios sólo pueden girar, en un inicio, en torno a la adecuación de la resolución dictada en la instancia previa a la Constitución federal. Sólo en caso de que se considere que los agravios de inconstitucionalidad son fundados es posible analizar, en plenitud de jurisdicción, los agravios esgrimidos en contra del acto originalmente impugnado en el proceso previo.

La “nueva” definitividad a la que se refiere la reforma constitucional 2007 se relaciona con los miembros de un partido, quienes no podrán acudir directamente ante el TEPJF, porque la Constitución misma establece que deberán agotar los recursos internos. La Sala Superior del referido Tribunal, al resolver diversos casos, ha precisado que ese nuevo ámbito del principio de definitividad debe interpretarse armónicamente con el derecho que todo ciudadano tiene de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional.

De tal suerte que si el partido no observa una tramitación diligente de los recursos interpuestos por sus militantes, si el órgano de justicia partidista no resuelve de manera pronta y expedita un recurso interpuesto por uno de los militantes, ante la deficiencia del partido no se le puede negar al militante su derecho de acceso a la justicia. En caso de que el agotamiento de la instancia previa suponga un riesgo fundado y serio de que el acto que se combate adquiriera, por el paso del tiempo, el *status* de irreparable; por ejemplo, la obligación de agotar los medios o recursos ordinarios antes de acudir a los extraordinarios desaparece, por lo que al sujeto legitimado para impugnar el acto se le autoriza a acudir *per saltum* directamente a la instancia constitucional.⁸

Al respecto, ya desde 2002 la Sala Superior del TEPJF se había pronunciado, hasta constituir la siguiente jurisprudencia:

MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, apartado 1, inciso g); 30 y 31, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 10, apartado 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que

⁸ Sobre esta figura en particular puede consultarse Báez Silva, Carlos y David Cienfuegos Salgado, “El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1201-1236.

los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente, por los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos. De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: Los partidos políticos están elevados constitucionalmente al rango de *entidades de interés público*, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para la realización de estos fines, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas, e incluso la ley secundaria les confiere el monopolio para la postulación de candidatos, circunstancias que los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales y les otorga un status de relevancia frente a los ciudadanos, incluyendo a los de su propia membresía. Los ciudadanos ingresan a un partido político con el cúmulo de derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido, pues el derecho de asociación política para formar parte de un partido, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar sus derechos político-electorales. Por la interacción que puede tener lugar al interior del partido político, es posible que tales derechos resulten violados. Los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por los postulados democráticos, dentro de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 27 citado, resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales de los mili-

tantes, frente a la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren. La jurisdicción corresponde exclusivamente a los órganos del Estado idóneos para su ejercicio, y no puede delegarse, sino por una ley sustentada constitucionalmente, de lo cual se concluye que la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encaminadas a la resolución, *prima facie*, de sus conflictos jurídicos internos, sin constituir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, pues con esos medios de defensa se puede conseguir, en principio, el objeto de la función jurisdiccional, consistente en remediar la violación de los derechos político-electorales de los militantes, con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia. La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de instrumentar medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para estos de emplear tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción. Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece *los medios previstos en las leyes federales o locales*, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya *previsto*, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (*prevea*) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el artículo 27, apartado 1, inciso g) que se interpreta.

De la simple consulta sobre el trámite de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se podrá entender que el *per saltum* se ha consolidado como una figura de excepcional valía para garantizar, especialmente a los ciudadanos y militantes, el acceso a la justicia electoral. Al respecto, la Sala Superior ha formado también las tesis de jurisprudencia 9/2007 y 11/2007, de rubros: “*PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN*

DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL” y “*PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE”, respectivamente.

IV. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS, NO SÓLO ELECTORALES

A casi tres lustros de distancia, el JDC ha demostrado su eficacia para la defensa de numerosos derechos políticos, aunque queda pendiente su universalización, toda vez que hay casos en los cuales su procedencia no se ha logrado. Se ha dicho que el ejercicio de la función jurisdiccional del TEPJF se distribuye, *grosso modo*, entre un 50% de asuntos relacionados con la protección de derechos políticos y un 50% de otros asuntos. Como puede desprenderse de la estadística mostrada al inicio de este trabajo, quizá la distribución no sea tan precisa o exacta, y en términos generales es casi seguro que existe una carga jurisdiccional mayor en el caso de la protección de derechos políticos. Esta circunstancia constituye un serio reto para el TEPJF.

En este contexto, debe señalarse que tratándose de la protección de los derechos políticos actuales en México pesa mucho el *guión electoral*, es decir, la calificación o adjetivación de los derechos políticos como electorales. Esto conduce necesariamente a una distinción innecesaria entre derechos políticos en general y derechos político-electorales en particular.

En la terminología original de la Constitución, todos son prerrogativas del ciudadano, que equivalen en los textos internacionales a los derechos políticos a secas. A la jurisdicción electoral federal le pesa este *guión electoral*, porque precisamente éste circunscribe, muchas veces, la defensa de los derechos políticos solamente a los relacionados con las elecciones populares para cargos públicos. En este sentido, considero que el destino o el futuro del TEPJF no es nada más proteger de manera exclusiva los derechos ciudadanos relacionados con las elecciones populares para cargos públicos.

El 21 de mayo de 2008, la Sala Superior dictó sentencia en el caso SUP-JDC-347/2008, promovido por un ciudadano para controvertir la omisión del gobernador del estado de Jalisco, consistente en no suspender la vigencia de un acuerdo relativo al incremento al tope máximo de la tarifa a cobrar por la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, ello en relación con la omisión del Instituto Estatal Electoral consistente en no dar trámite al procedimiento de referéndum relacionado con la vigencia del decreto antes mencionado.

El procedimiento, los requisitos, la falta de suspensión del acto reclamado y el referéndum derogatorio fueron objeto de estudio en dicho juicio. Algunos magistrados sostuvieron que la tutela de los derechos políticos del ciudadano jalisciense, en relación con el referéndum derogatorio, no era un tema que se pudiera plantear a través del juicio de protección de los derechos políticos *guión electorales*, por no constituir materia electoral. Sin embargo, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior sostuvo lo contrario, y se concluyó que el conocimiento de los actos impugnados correspondía al Tribunal Electoral de Jalisco, por ser éste el competente para resolver las controversias que se susciten, entre otros, en los procesos de referéndum, como sucedió en este caso en el que se solicitó al Instituto Estatal Electoral de Jalisco el inicio de un procedimiento de referéndum de un decreto o reglamento emitido por el Ejecutivo estatal, y de éste la suspensión de la vigencia del acuerdo en mención.

En esas condiciones, era claro que el JDC no era el medio de impugnación procedente en contra de los actos señalados, por no resultar definitivos ni firmes, al existir la posibilidad jurídica y material de que se pudieran remediar en la instancia local, sin que se acreditara alguna de las causas por las cuales la Sala Superior debiera conocer *per saltum* del asunto.

Así, se ha comenzado a perfilar lo que es electoral, que en este sentido no solamente se refiere a la elección de un candidato para un cargo público, sino que se relaciona con la acción ciudadana de votar, en este caso que al electorado se le haga una consulta pública respecto a si se deroga o no un acto administrativo. En el caso de Jalisco, fue la asignación de una tarifa en el transporte urbano. Lo electoral no es exclusivamente elegir candidatos, sino también elegir políticas públicas en aquellas situaciones donde el Estado o la ley local determinen la posibilidad de convocar a referéndum o a plebiscito.

La interpretación constitucional de los derechos políticos es el reto y el futuro del TEPJF. ¿Quién le va a dar el contenido al derecho a votar y a ser votado? Pues los órganos jurisdiccionales encargados de llevar a cabo la interpretación constitucional; si el legislador lo hace, en ejercicio de sus propias facultades, enhorabuena; pero en caso contrario, los tribunales electorales que sean tribunales constitucionales, no nada más el federal, sino también los estatales en la medida de su jurisdicción, podrán darle contenido a esos derechos.

Los asuntos que han sido objeto de estudio y resolución en el TEPJF dan cuenta de una abundante doctrina que desde la jurisdicción se va forjando. Son casos paradigmáticos, por los alcances que pueden tener en la definición de los derechos políticos, por ejemplo, los conocidos *caso Pedra-*

za Longi (SUP-JDC-85/2007), Orozco Sandoval (SUP-JDC-98/2010) y Sánchez Martínez (SUP-JDC-157/2010 y SUP-JRC-173/2010 acumulado), en lo relativo a la suspensión de derechos.

Otro punto relevante es su utilidad para la defensa de los derechos político-electorales tanto en perspectiva de género como para la solución de conflictos en los cuales se encuentran involucrados miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Desde noviembre de 1996 a la fecha el TEPJF ha resuelto poco más de 36 mil JDC's. De éstos, aproximadamente un 45% han sido promovidos por mujeres. La cifra aumenta cuando se consideran juicios promovidos en forma mixta, es decir, actores hombres y mujeres. Como se advierte, un alto porcentaje de mujeres acude al JDC para defender derechos de naturaleza política, lo cual es un dato alentador sobre la participación femenina en la vida política nacional.

Por otra parte, en el tema de la defensa de derechos de naturaleza político-electoral vinculados con sistemas de usos y costumbres, el JDC también ha mostrado utilidad. Desde 1999 a la fecha se han promovido alrededor de un centenar de asuntos. Si bien hasta 2008 sólo la Sala Superior del TEPJF conoció de asuntos vinculados con comunidades indígenas, con la reforma de 2007, y especialmente a partir de 2009 las salas regionales han resuelto asuntos de este tipo (en 2009, la Sala Guadalajara resolvió cinco; la Sala Distrito Federal tres, y la Sala Toluca uno).

En este tema debe decirse que en el estado de Oaxaca es donde con mayor claridad y frecuencia se han observado litigios electorales que le plantean al TEPJF retos interesantes. Conforme a la normativa en la materia, las elecciones celebradas bajo el esquema de usos y costumbres pueden no celebrarse si están ausentes condiciones sociales y políticas en la comunidad correspondiente que lo permitan. En no pocas ocasiones la Sala Superior del TEPJF ha determinado que las autoridades que intervienen en la organización y calificación de estas elecciones por usos y costumbres emplean con demasiada liberalidad el recurso de la inexistencia de condiciones políticas pertinentes para la celebración de la elección; dado algún conflicto en una comunidad.

Que no se celebren elecciones una vez puede ser justificado por la controversia, por lo difícil que es concentrar a una comunidad enfrentada; sin embargo, si esa situación se mantiene durante años, nueve u once, por ejemplo, se puede ver incompatible con el derecho a votar y con el régimen de forma republicana de gobierno que se consolide un régimen donde no hay elecciones municipales, porque por los conflictos que hay no existen condiciones para celebrar la elección.

La Sala Superior ha interpretado que situaciones de ese talante no se pueden sostener indefinidamente; todo tiene un límite, y no se puede eludir la responsabilidad de obligar a la autoridad electoral del estado a que celebre elecciones, a que trate de generar consenso; porque las elecciones no solamente forman parte del interés particular de la asamblea comunitaria de cada pueblo, sino que las elecciones son una institución de interés público, son una función estatal, y como tal requiere ser respetada, acatada y cumplida.

Por último, debe decirse que a pesar de que en el ámbito local se han extendido figuras similares al JDC, ello no es suficiente. Sostengo que aún falta que la tesis Vallarta sea superada. El amparo debe dar cobijo, en el marco de un sistema de derecho integral, a los derechos políticos. El JDC es un avance, pero aún no es el punto de llegada en la plena protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

V. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL

Uno de los ejes temáticos de la reforma constitucional y legal 2007-2008 fue la regulación de acceso a los medios de comunicación con fines políticos. El tema se ha revelado sumamente complejo, y la revisión de los asuntos en estos últimos tres años da cuenta de la dificultad que ha tenido el órgano administrativo electoral para definir criterios de aplicación en torno al tema, a pesar de la abundante reglamentación que se ha ido construyendo.

De acuerdo con los datos generados a partir de la actividad jurisdiccional del TEPJF, la actual integración de este tribunal ha conocido de 94 asuntos promovidos por concesionarios de radio y televisión, vinculados con la competencia exclusiva que se dio al Instituto Federal Electoral sobre la asignación de tiempos en radio y televisión en materia electoral.

<i>Concesionario</i>	<i>Asuntos</i>	<i>Porcentaje</i>
Televisoras	65	69.1%
Radiodifusoras	25	26.6%
Televisoras y radiodifusoras	4	4.3%
<i>Total</i>	94	100.0%

Entre los actores que han impugnado las resoluciones dictadas en los procedimientos sancionadores de que conoce el Instituto Federal Electoral destacan:

<i>Concesionario</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Televisión Azteca S. A. de C. V.	48	51%
Televimex, S. A. de C. V.	8	9%
Televimex, S. A. de C. V. y otros	4	4%
Anáhuac Radio, S. A.	2	2%
Cadena Radiodifusora Mexicana, S. A. de C. V.	2	2%
Cadena Televisora del Norte, S. A. de C. V.	2	2%
Centro de Frecuencia Modulada, S. A. de C. V.	2	2%
Frecuencia Modulada de Ciudad Juárez, S. A.	2	2%
Impulsora Radial del Norte S. A. de C. V.	2	2%
Publicidad Popular Potosina, S. A.	2	2%
Sistema Quintanarroense de Comunicación Social	2	2%
TV Diez Durango, S. A. de C. V.	2	2%
Otras	16	17%
<i>Total</i>	94	100%

De la tabla anterior se puede advertir que los concesionarios que han promovido más recursos ante el Tribunal han sido Televisión Azteca y Televimex, con 64% del total de impugnaciones. Las mencionadas empresas han impugnado 59 sanciones de las cuales el Tribunal se ha pronunciado sobre 45 (14 recursos, al momento de elaborar este trabajo, seguían en sustanciación: 1 en donde Televimex es actor y 13 donde lo es Televisión Azteca).

De las sanciones impugnadas por Televimex y Televisión Azteca ante el TEPJF sobresalen las de carácter pecuniario: más del 80% de las sanciones impugnadas son multas:

<i>Concesionario</i>	<i>Sanción impugnada</i>			<i>Total</i>
	<i>Amonestación pública</i>	<i>Apercibimiento</i>	<i>Multa</i>	
Televimex	5		6	11
Televisión Azteca	3	1	44	48
<i>Total</i>	8	1	50	59

Por otra parte, el efecto que tienen las resoluciones del TEPJF sobre las resoluciones del IFE que son impugnadas se puede advertir en el siguiente cuadro:

<i>Concesionaria</i>	<i>Confirma</i>	<i>Reindividualiza</i>	<i>Revocó</i>	<i>Reponer el procedimiento</i>	<i>Total</i>
Televimex	6	2	-	2	10
Televisión Azteca	7	23	1	4	35
<i>Total</i>	13	25	1	6	45

Como puede advertirse, de las 45 sanciones que ha revisado el TEPJF solamente se ha revocado una, que fue impuesta a Televisión Azteca. Del total impugnado por las televisoras referidas, el 29% de las sanciones han sido confirmadas, mientras que en 56% se ordenó al Instituto Federal Electoral reindividualizarla la sanción.

VI. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE SERVIDORES PÚBLICOS

A partir de la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007 se impusieron una serie de prohibiciones en materia de propaganda gubernamental, y ante su incumplimiento la autoridad administrativa electoral debe llevar a cabo las diligencias de investigación para ordenar el cese de la propaganda ilícita y dar vista a los órganos de vigilancia correspondientes.

Sobre estos temas, el TEPJF ha conocido de impugnaciones relacionadas con el tema desde 2007, como se puede observar en la siguiente tabla:

<i>Año</i>	<i>Asuntos recibidos</i>	<i>Asuntos resueltos</i>
2007	1	-
2008	27	21
2009	95	101
2010	70	58
<i>Total</i>	193	180

Al momento de redactar este trabajo se encuentran 13 asuntos en instrucción.

Respecto de los medios de impugnación que se han originado en torno a estas temáticas, debe señalarse que las impugnaciones recibidas se pueden clasificar a los promoventes como:

<i>Comparecientes</i>	<i>Medios</i>
Denunciantes de violaciones en materia de propaganda institucional y/o de funcionarios públicos	136
Funcionarios públicos u órganos de gobierno infractores	31
Otros sancionados (partidos, televisoras)	14
Otros (terceros interesados)	12
<i>Total</i>	193

Asimismo, el análisis de los medios de impugnación presentados nos permite señalar que en lo relativo a nivel de gobierno y tipo de propaganda denunciada, se destaca lo siguiente:

<i>Autoridad</i>	<i>Propaganda denunciada</i>			<i>Total</i>
	<i>Radio y/o T.V.</i>	<i>Internet</i>	<i>Otros actos (prensa escrita, actos públicos, espectaculares)</i>	
Federal	18	7	19	44
Estatal	19	2	42	63
Municipal	7	11	30	48
Diputados federales	5	--	7	12
Diputados locales	2	--	9	11
Senador	--	--	5	5
Varios órdenes de gobierno	4	--	--	4
Total	55	20	112	187*

Lo más relevante en estos casos ha sido la definición de abundantes criterios que sirven para guiar la actuación de los órganos electorales, así como de los ciudadanos, servidores públicos, candidatos y partidos políticos. Ello resulta relevante si se considera que la reforma constitucional en esta materia ha generado diversas controversias, principalmente relacionadas con la ausencia de sanciones para algunos servidores públicos cuando se trasgreden los principios constitucionales que rigen a la propaganda gubernamental.

VII. OTROS TEMAS

Un reto importante para el TEPJF es, sin duda, el combate a la simulación y fraude a la ley en la selección de autoridades que debieran tener un origen electoral. Uno de tales casos hace referencia a aquellas situaciones descubiertas por el órgano jurisdiccional electoral federal, consistentes en acuerdos entre los partidos políticos para, simulando una elección o sin que medie ésta, repartirse los cargos concejiles.

Existen convenios entre partidos en comunidades pequeñas para que, una vez celebrada la elección municipal, todas las posiciones del ayuntamiento sean cubiertas por integrantes de un determinado partido, con el compromiso de que en la siguiente elección todos los cargos serán para el otro partido político. Así, en algunas comunidades de nuestro país los propios partidos, por consenso, se colocan al margen del orden público establecido en las leyes electorales y no respetan la voluntad de los electores ni las reglas de la representación proporcional.

Casos similares son aquellos en los que, tras la elección y la entrega de la constancia de mayoría o de asignación a un determinado candidato a integrante de un ayuntamiento, el presidente municipal sencillamente no les toma la protesta ni les da posesión del cargo, aduciendo que quien obtuvo la mayoría fue su partido.

Un caso adicional, que ha sido comentado ampliamente, aunque no llega a los tribunales, es el de las diputadas electas por el principio de representación proporcional, que una vez obtenido el triunfo y rendido la protesta constitucional, solicitan licencia para separarse de sus encargos, y en su lugar quedan suplentes varones, siendo que las diputadas obtuvieron tales posiciones por la vía de las cuotas de género.

Finalmente, dos comentarios sobre aspectos que tienen que ver con una posición personal sobre los alcances que debe tener el TEPJF en el desempeño de las funciones que le competen en su calidad de tribunal constitucional y máximo órgano especializado en la materia electoral:

A) Considero que la calificación de la elección presidencial no debe ser abordada como un mero dictamen por parte de la Sala Superior del TEPJF, y que en la ley se deben prever las causales específicas de nulidad, así como un procedimiento contencioso. La calificación de la elección presidencial debe convertirse en un auténtico proceso jurisdiccional y dejar de ser un mero dictamen administrativo.

B) Por lo que toca a la protesta del presidente, creo que ésta debe tomarla el órgano que califica la elección, en caso de que se mantenga la necesidad de protestar ante una autoridad. Un cargo se ha de protestar ante

el órgano que decide en torno al proceso de elección y ante quien califica la elección y resuelve en definitiva los litigios generados en torno a dicha elección. Es decir, quien ocupe el cargo de presidente de la República por virtud de un proceso electoral debiera rendir la protesta correspondiente ante la Sala Superior del TEPJF. Con ello se evitaría que órganos políticos como el Congreso, que además ya no califica la elección presidencial, tomen la protesta.

Estos dos puntos, insisto, son retos que deben quedar en la agenda previa al proceso electoral de 2012, como parte de la discusión que deben iniciar el órgano revisor de la Constitución y el legislador ordinario. Las decisiones que sobre el particular se adopten tendrán un impacto en la justicia electoral de este país, pero especialmente nos permitirán fortalecer las instituciones que buscan consolidar el modelo democrático mexicano.