

BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

SUMARIO: I. Introducción; II. Disposiciones sustantivas; III. Sistema electoral; IV. Bases orgánicas; V. Normativa procedimental electoral; VI. Sistema de medios de impugnación en materia electoral.

I. Introducción

En atención al notorio interés generado en los últimos años por el Derecho Electoral, en los ámbitos sociológico, político, jurídico y económico, y a que la generalidad de los actuales abogados mexicanos no cursó esa disciplina en los estudios universitarios, ni ha incursionado en la práctica de su aplicación, expondré algunas ideas sobre los aspectos primarios de la materia, expuestos como bases o principios en la ley fundamental.

Algunos temas están integrados de origen en la Carta Magna, y fueron examinados en las cátedras universitarias de Derecho Constitucional o de Teoría del Estado, por lo que de ellos sólo haremos breve referencia, a modo de recordatorio. Los demás tópicos se incluyeron en nuestra Ley Superior, en los últimos lustros, por lo cual se comentarán con fines de actualización, y con la idea de despertar el interés por una mayor reflexión en estudios posteriores, que puedan contribuir a resolver la problemática actual de este campo jurídico-político.

El derecho electoral se encuentra en la entraña rectora de la organización y funcionamiento del Estado, y por eso son muchas las disposiciones constitucionales continentales de bases o princi-

pios rectores de la disciplina, por lo que los hemos agrupado en cinco clases: los de carácter sustantivo, los relativos al sistema electoral, los referentes a la regulación orgánica de las autoridades electorales, en sentido material, la normatividad procedimental electoral y el sistema de medios de impugnación.

II. Disposiciones sustantivas

El núcleo fundamental de este conjunto se encuentra en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se encuentran las esencias, mismas que se desarrollan y culminan en otras disposiciones.

Aquí se reconoce rotundamente al pueblo como titular esencial y originario de la soberanía nacional, y en consecuencia, que todo poder público dimana del pueblo, se instituye para su beneficio, y éste tiene, en todo tiempo, el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Asimismo, en cuanto a la forma de gobierno, en ejercicio de ese poder soberano, el pueblo, a través del Congreso constituyente, expresa su voluntad de constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, regidos conforme a los principios de la ley fundamental, y así se expresa la determinación de ejercer el poder soberano, por medio de los poderes de la Unión, en el ámbito federal, y por los de los estados, respecto a sus regímenes interiores, con base en las disposiciones de la Constitución Federal y las Constituciones particulares del Estado.

Al acogerse la democracia representativa, en aplicación de sus principios, se prescribe que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se debe realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los textos aludidos reconocen como elementos indispensables para la democracia, la existencia y plena vigencia de un Estado de Derecho, en el cual prevalezca un régimen de libertad, igualdad y seguridad jurídicas de los gobernados, pues con sustento en la

declaración contemplada en el artículo primero y otros del máximo ordenamiento, respecto a la igualdad jurídica de todos los individuos en el territorio nacional, la asignación de la soberanía al pueblo se establece sin distinciones entre sus integrantes, y en cuanto a la libertad y seguridad, se anticipa, en la parte inicial de la Constitución, un amplio catálogo de libertades genéricas y específicas, se contemplan instrumentos para garantizar y optimizar el goce pleno de aquellos, y se prevén medidas de seguridad en su ejercicio, además de que en las definiciones fundamentales sobre la forma de gobierno y de los medios para su renovación, se hace mención reiterada y enfática del concepto de libertad, especialmente cuando se exige, imperativamente, que las elecciones y el voto de la ciudadanía sean libres, como requisito *sine qua non* de su existencia jurídica y de su validez.

Por tanto, sin la vigencia plena de la garantía de igualdad, sin el goce total de los derechos humanos y sin el respeto cabal de las garantías de libertad y seguridad, no se puede afirmar válidamente la consecución de la democracia real, pues, verbigracia, el analfabetismo formal o funcional, la carencia de una información suficiente, la desocupación extrema, una jurisdicción limitada o insuficiente, o en general, el alejamiento del estado de derecho, constituyen serios obstáculos para que la ciudadanía afectada pueda ejercer adecuadamente el poder soberano de que es titular y escoger así las mejores opciones en la concurrencia a la formación de la voluntad general consignada en las leyes, así como en la elección de sus representantes populares.

Cabe comentar que los conceptos empleados en los textos constitucionales de 1917 parecían orientarse, exclusivamente, por una democracia formal representativa, que sólo tendría el compromiso de la celebración de elecciones libres y auténticas para la designación de los gobernantes y legisladores, pero que en reformas posteriores se modificó ese concepto, para adoptar la democracia sustancial y participativa en algunos aspectos, como se lee en el artículo tercero, donde se establece que el criterio orientador de la educación que imparta el Estado será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régi-

men político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en tanto que en el artículo 25 se vincula la rectoría estatal del desarrollo nacional con el fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático, así como con el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases, y con su seguridad; en el artículo 26 se menciona un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que también se relaciona con el robustecimiento de la democratización política, social y cultural de la nación, donde se requiere la participación de los diversos sectores sociales, mediante procedimientos de participación y consulta popular.

Sabido es que el título primero de la Constitución distingue dos comunidades jurídicas, la de todos los individuos que se encuentran en su territorio, mexicanos o extranjeros, con ciertas diferencias, y la de los ciudadanos, que son los mexicanos de dieciocho años de edad en adelante que tengan un modo honesto de vivir.

Los ciudadanos ejercen el poder soberano que les corresponde, no sólo a través de sus derechos fundamentales y civiles, sino de las prerrogativas que les confiere la Constitución en el artículo 35, que consisten en: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios.

De estas prerrogativas se consideran derechos político-electorales del ciudadano el de votar y ser votado en las elecciones populares, así como el de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Lo relativo a la emisión del voto en las elecciones sólo llega a presentar problemas prácticos, respecto a la inscripción en el padrón electoral y en las listas nominales de cada sección, así como la carencia de la credencial de elector al momento de sufragar, los que se resuelven mediante el juicio de protección de

los derechos político-electorales, una vez agotadas las instancias administrativas para obtener el documento, con sentencia favorable ordinariamente.

Respecto al derecho de ser votado se han presentado diversas cuestiones, dando lugar a fallos jurisdiccionales donde se ha determinado que este derecho se inicia con la posibilidad de participar como candidatos, inclusive dentro del partido político al que pertenezcan; de intervenir como tales en el proceso electoral; de que se les respete el resultado, y de la asunción del cargo, aunque el tribunal se ha deslindado de lo relativo a la permanencia en el mismo, por estimarlo atinente al derecho parlamentario, criterio este último que me ha suscitado importantes dudas en los últimos días, porque a fin de cuentas, la separación del cargo se puede traducir directamente en la privación del resultado de la votación ciudadana.

Asimismo se suscitó un problema que ha cobrado gran actualidad en estas fechas, respecto a la obtención del registro de un ciudadano como candidato, sin ser postulado por un partido político o coalición, lo que se conoce como las candidaturas independientes, y como una modalidad diferente, lo referente a la validez o invalidez de los votos emitidos libremente por los ciudadanos a favor de alguien, en la parte de las boletas electorales destinada a votar por candidatos no registrados.

En ambos casos, el Tribunal Electoral ha resuelto mayoritariamente en contra de los aspirantes independientes respectivos, y en ambos he formado parte de la minoría, exponiendo las razones del diferendo con amplitud en los votos particulares emitidos.¹

¹ Véanse las resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-37/2001 y SUP-JDC-541/2004, donde los argumentos torales de la mayoría fueron: a) el registro de los candidatos a propuesta de un partido político, conforme al artículo 35, fracción II, constitucional, es una de las calidades que puede establecer el legislador ordinario como condición para ser votado, b) el voto por candidatos no registrados sólo tiene efectos estadísticos y de manifestación de la libertad de expresión, c) conceder eficacia a esos votos propiciaría un fraude a la ley, porque pese a no estar expresamente prohibida propiciaría que los candidatos no registrados evadiera los controles y fiscalización a que están sujetos los demás candidatos. Mientras la posición minoritaria sostuvo: a) negarle efectividad al voto a favor de candidatos no registrados implica fraude a la ley por nulificar la prerrogativa de sufragio efectivo, b) la finalidad

Empero, respecto de las candidaturas independientes sí he enfatizado en que existe una inconstitucionalidad por omisión en las leyes electorales, que mientras no se supere, impide la participación de ciudadanos desligados de los partidos políticos.

En cuanto al derecho de asociación política, éste se concreta en la legislación ordinaria, en dos formas, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Tocante a los partidos políticos se ha resuelto una problemática variada e importante, donde destaca el debate sobre las facultades del Tribunal Electoral para conocer de los conflictos internos con relevancia jurídica, que se suscitan entre órganos y militantes de la organización, respecto a la interpretación y aplicación de su normativa interna, en donde el tribunal ha sentado jurisprudencia firme, en sentido afirmativo, con apoyo en la interpretación de diversos preceptos constitucionales y legales, a partir de lo ilimitado del derecho a la jurisdicción, consignado en el artículo 17 constitucional, y consecuentemente, se ha avocado a tramitar y resolver dichos asuntos, cuando satisfagan todos los requisitos conducentes, dentro de los cuales destaca el agotamiento previo de las instancias intrapartidistas, exigidas por la ley y establecidas en los estatutos y reglamentos de los propios partidos políticos, y tales litigios se han venido incrementando constantemente.²

fundamental del sufragio activo es que los ciudadanos elijan a sus gobernantes, de modo que para negársela se requiera de la existencia y acreditación de una causa de nulidad expresa, c) atribuir sólo efectos estadísticos a esos votos viola la finalidad fundamental del sufragio y el principio de mayoría, d) la evolución de la normatividad electoral federal obliga a estimar válidos los votos a favor de candidatos no registrados, e) la falta de registro no impide el control y vigilancia de la autoridad sobre un candidato no registrado por las atribuciones administrativas de la autoridad electoral, la facultad de denunciar cualquier irregularidad y la existencia del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, f) el registro ante la autoridad electoral no puede entenderse como una de las calidades que el legislador ordinario pudiera imponer para el ejercicio del voto pasivo, porque de la interpretación gramatical de la fracción II del artículo 35 constitucional se obtiene que sólo puede tratarse de requisitos inherentes a la persona, lo cual excluye el del registro por depender de la voluntad del partido político.

² La tesis de jurisprudencia de la Sala Superior que se alude es la S3ELJ03/2003 de rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS" y, en esencia, ese criterio se

III. Sistema electoral³

El sistema electoral se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los puestos o escaños a cubrir.

Los sistemas electorales pueden dividirse en tres grupos, que se dividen, a su vez, en subgrupos:

1. **Representación por mayoría.** Sistema en el cual se elige al candidato que obtiene la mayoría de votos. La mayoría exigida puede ser relativa (mayor número de votos) o absoluta (obtención de la mitad más uno de los votos). Se aplica a circunscripciones compuestas por zonas o regiones de un país (distritos uninominales, estados o en todo el país).
2. **Representación proporcional.** En este sistema se busca que la representación política (candidatos electos) refleje, lo más cercano a la exactitud, la distribución de los sufragios entre los partidos. Intenta resolver los problemas de la sobre

sustenta en lo siguiente: a) La garantía constitucional de derecho a la jurisdicción no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna; b) la suscripción de tratados internacionales, que obligan a establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los cuales se comprenden los derechos político-electorales del ciudadano; c) el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación electoral, consiste en garantizar los derechos político-electorales, sin limitarla respecto de los actos de los partidos políticos; d) el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de los partidos políticos, posición que se asume en la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la LGSMIME tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio; e) el artículo 12, 1, b), de la mencionada ley, establece como uno de los sujetos pasivos de los medios de impugnación a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos.

³ En la parte teórica se sigue, en lo esencial, a Dieter Nohlen, en la obra *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 1993.

y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. La asignación se hace a partir de listas de candidatos presentadas por los partidos políticos, las cuales pueden ser cerradas, esto es, el orden de los candidatos es determinado por los partidos y los electores no pueden expresar su preferencia por alguno de ellos, o abiertas, en las cuales los votantes pueden indicar con su voto, no sólo el partido que prefieren, sino también su candidato favorito dentro de ese partido.

- a) **Representación proporcional pura**. La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponde, coinciden aproximadamente; no existen barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales).
 - b) **Representación proporcional impura**. Por medio de barreras indirectas (por ejemplo mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de votos.
 - c) **Representación proporcional con barrera legal**. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria, por medio de una barrera inicial, restringiendo la asignación a los partidos con posibilidad de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que logran tal meta (la exigencia de obtener un porcentaje mínimo de votación, entre otras).
3. **Sistemas mixtos o semiproporcionales**. Se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen como particularidad que la sección del órgano legislativo elegida por representación proporcional, está pensada como una compensación a la desproporción de la representación elegida por la mayoría relativa. A fin de cumplir esta finalidad, frecuentemente se

establecen límites a la sobrerrepresentación con el fin de garantizar la referida compensación.

En México, para la elección de los representantes populares, se adoptan dos sistemas, la elección por mayoría relativa en unos comicios, y el sistema mixto en otros, los ciudadanos tienen un solo voto conforme al principio *un ciudadano, un voto*, el cual se ejerce de manera directa, en la elección de representantes, y produce efectos tanto en mayoría relativa, como en representación proporcional.

Elección por mayoría relativa. En este grupo se encuentran los titulares de los poderes ejecutivos, cuyo cargo es unipersonal: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Están sujetos al principio de no reelección total.

Elección mediante sistema mixto. Comprende a los órganos colegiados en los cuales se deposita el ejercicio del poder legislativo a nivel federal, estatal y en el ámbito del Distrito Federal, así como los ayuntamientos de los municipios que conforman los Estados. Una parte del órgano (normalmente mayoritaria) se elige mediante el sistema de mayoría simple y la otra (menor que la anterior) a través de un sistema de representación proporcional impura con barrera legal. La postulación se realiza mediante fórmulas de propietario y suplente para cada uno de los puestos a ocupar, de listas cerradas propuestas por los partidos políticos.

La **Cámara de Diputados** del Congreso de la Unión se conforma con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, y 200 por el principio de representación proporcional, designados en cinco circunscripciones, establecidas conforme a la ley secundaria.

Para tener derecho de beneficiarse con la asignación de representación proporcional, se establecen como barreras legales a los partidos, que hayan participado con candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos 200 distritos uninominales y haber obtenido el 2% de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Para evitar la sobrerrepresentación, se establecen límites, tales como que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos

principios, ni un número de diputados que represente un porcentaje del total de la cámara excedente en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional. Cuando algún partido se encuentre en este supuesto, los diputados excedentes se asignarán entre los partidos restantes.

La **Cámara de Senadores** se integra con 128, de los cuales, 64 (dos en cada estado y en el Distrito Federal) serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, para lo cual, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos; la senaduría de primera minoría, le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley secundaria establece las reglas y fórmulas para estos efectos.

La no reelección se aplica a los senadores y diputados propietarios, y a los suplentes sólo cuando hubieran estado en ejercicio.

Sobre las legislaturas de los Estados, el artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República, establece que el número de representantes será proporcional al de habitantes de la entidad. Las reglas de no reelección son las mismas que para los legisladores federales. Se prevé que en entidades con población menor a 400 mil habitantes no podrán elegirse menos de 7 diputados; si es superior a ese número de habitantes pero menor de 800 mil, los diputados electos no podrán ser menos de 9, y de 11 para los estados con población superior a esa cifra, y sobre su conformación se establece que se integrará con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Esta última disposición ha sido interpretada por la Sala Superior, en el sentido de que la previsión que se haga por el legislador local debe ser de tal forma que ambos principios tengan una representación de cierta significación en la conformación de la legislatura, pues si alguno se prevé de forma escasa, no tiene una representación de significación, y se difumina al grado de ser casi inexistente, con lo cual no se alcanza la finalidad perseguida con su establecimiento consistente en la integración de órganos plurales.

Respecto a los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se establece que serán aplicables, en lo conducente, los principios precisados para los diputados y senadores que conforman el Congreso de la Unión. Se introduce como particularidad la cláusula de gobernabilidad, consistente en que, al partido que por sí mismo haya obtenido el mayor número de constancias de mayoría, y por lo menos el treinta por ciento de la votación, le son asignados diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea.

Sobre los integrantes de los ayuntamientos, las reglas constitucionales contenidas en el artículo 115 constitucional, establecen la obligación de introducir elecciones por el principio de representación proporcional, además del de mayoría relativa, la postulación por planillas conformadas con propietarios y suplentes, y el principio de no reelección en el sentido de que los propietarios no pueden ser reelectos para el período inmediato, ni como propietarios ni como suplentes, disposición entendida en el sentido de que la prohibición se refiere a cualquier cargo de elección popular en el ayuntamiento, y no sólo al ocupado anteriormente.⁴ Tal prohibición no resulta aplicable para los que fungieron como suplentes.

Mención particular merece el caso de la elección de ayuntamientos en San Luis Potosí, conforme a la cual la planilla de mayoría relativa debe obtener la mayoría absoluta de la votación válida emitida. En caso contrario, se realiza una segunda votación en la cual participan el primero y el segundo lugar (artículo 35 de la constitución local).

IV. Bases orgánicas

En los artículos 41, fracciones III y IV, 94, 99, 105, fracción II, y 116 constitucionales, se encuentran las bases que denominamos orgánicas del derecho electoral mexicano, por contener la creación, integración y principios del funcionamiento de las autoridades.

⁴ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 12/2000. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 189-192.

des encargadas de aplicar las demás normas de esta disciplina o de conferirles ciertas competencias a órganos ya creados. En este apartado se incluyen: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales de las entidades federativas.

El Instituto Federal Electoral está concebido como un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurre el Poder Legislativo, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

El órgano superior del instituto es el Consejo General, el cual está integrado con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, también concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, y los representantes de los partidos políticos. Los consejeros electorales son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

Entre las principales finalidades de este instituto están las siguientes: garantizar la celebración pacífica y jurídica de las elecciones en el país para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en materia político-electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática del país y fortalecer la vida de los partidos políticos, preservando la consolidación del régimen plural. El ejercicio de la función estatal encomendada a este organismo debe regirse, indefectiblemente, por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos distritales, declaración de validez y entrega de constancias de mayoría, en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo

de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la asignación de senadores de primera minoría, la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Conforme el artículo 41, fracción III, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución, las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral, regirán las relaciones de trabajo de los servidores de ese organismo público; la finalidad de crear esta normativa laboral especial, es contribuir a garantizar, al grado máximo, la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales, al evitar la intromisión de otras autoridades en el control y determinación de su funcionamiento.

En el caso de los estados de la República, el artículo 116 constitucional sólo establece bases generales que deben seguirse para el funcionamiento de los órganos administrativos encargados de organizar y vigilar las elecciones locales, como son, que su conducta debe regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que deben contar con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; sin embargo, esas bases no mencionan la forma de nombrar a estos órganos, o bien, la manera en la cual deben actuar los estados para garantizar su autonomía e independencia.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, en el orden federal se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la misión de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, el cual se integra con una Sala Superior y cinco Salas Regionales, la primera está conformada con siete magistrados, y las regionales por tres. Se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido —además de la independencia consustancial a su naturaleza judicial— el Tribunal Electoral goza de autonomía funcional dentro del Poder Judicial de la Federación, entre otras razones, porque en la designación de los magistrados concurren

dos de los Poderes de la Unión y se excluye al Ejecutivo, en atención a los antecedentes históricos de intromisión de éste en la solución de conflictos electorales y para evitar cualquier clase de injerencia en la función jurisdiccional electoral; por regla general, las decisiones de todas las Salas son definitivas e inatacables, con excepción de algunos fallos de las salas regionales, que son impugnables ante la Sala Superior, la cual también cuenta con facultades normativas, para expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su funcionamiento. La autonomía funcional conferida al tribunal permite hacer compatible la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas) y el respeto a la unidad de la jurisdicción.

La autonomía alude al órgano, la independencia, a las decisiones de sus integrantes; cuenta con garantías judiciales de la misma manera que el resto de los funcionarios judiciales (artículos 17, párrafo tercero, y 100, párrafo sexto, de la Constitución, así como 68 y 131, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) incluyendo la inmunidad procesal penal para sus integrantes.

Asimismo, conforme al artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, constitucional, al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. La creación de esta jurisdicción especial, es un elemento indispensable para que las autoridades electorales cuenten con autonomía e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, mediante el apartamiento de la función electoral en todas sus vertientes, sustantiva, laboral y jurisdiccional, del ámbito de influencia y decisión de otras autoridades del país.

A nivel local, el artículo 116, fracción IV, incisos c) y d) constitucional, dispone que los estados deben garantizar que los órganos jurisdiccionales encargados de resolver las controversias de la materia, cuenten con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y tienen la obligación de establecer un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, ade-

más se establece que deben fijarse plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Algunas entidades de la República, como Michoacán, el Distrito Federal y Jalisco, crearon un tribunal electoral local permanente y otras como Veracruz y Tlaxcala, órganos jurisdiccionales transitorios; algunos conservan tribunales autónomos y otros se inclinan por la solución federal de incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial, e incluso algunos encomiendan la función a salas o juzgados de la jurisdicción ordinaria.

Conforme al artículo 105, fracción II, de la Carta Magna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es también autoridad electoral, por excepción, al ser la única facultada para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

La importancia de estos organismos es indiscutible, por ser una condición *sine qua non* para que las bases sustantivas del sistema electoral mexicano tengan vigencia en todo el territorio de la Federación, además de que, con la implementación de estas bases orgánicas, el Estado cumple su obligación de instaurar las instituciones necesarias para el ejercicio de la soberanía.

V. Normativa procedimental electoral

Con relación a los lineamientos para el desarrollo del proceso electoral, necesarios para la efectiva realización del sistema electoral y la instrumentación de la organización de las elecciones encomendadas al Instituto Federal Electoral, en el texto constitucional únicamente se hallan directrices generales y una remisión expresa a las constituciones y leyes locales para regular esas cuestiones procedimentales.

Entre dichos lineamientos están los de las fracciones I, II y III del artículo 41 constitucional, donde se identifica a los partidos políticos nacionales y al Instituto Federal Electoral como sujetos de las elecciones, pues mientras uno las organiza, de los otros surgen los candida-

tos contendientes. También se establece el derecho de los partidos políticos nacionales para intervenir en las elecciones estatales y municipales. Tocante a su financiamiento, se prevé que debe prevalecer el de origen público sobre el privado y se enuncia el deber de establecer montos máximos para las aportaciones de militantes, así como fijar criterios para determinar límites a sus gastos de campaña.

Con relación a la organización de la elección, se dice que habrá de regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. El primero implica que todos los actos del proceso electoral deben ser veraces y reales a fin de que los resultados sean fidedignos, verificables y, por tanto, confiables. El segundo significa que toda autoridad electoral y cualquier participante en las elecciones deben ceñir su actuación a lo dispuesto por las leyes vigentes. El tercero estriba en que la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional) no dependerá de ninguno de los Poderes de la Unión, sino que se conducirá con plena autonomía. El cuarto consiste en que las autoridades electorales actuarán en beneficio de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando éstos a cualquier interés personal o preferencia política. El quinto entraña el reconocimiento global y razonado de la realidad, para actuar privilegiando lo que debe ser, por encima de cualquier clase de apreciaciones o decisiones subjetivas.

En los artículos 116 y 122 constitucionales, se recogen las directrices destacadas para su aplicación en los procesos electorales de los Estados y del Distrito Federal.

Las únicas reglas específicas susceptibles de considerarse como procedimentales, se encuentran en los artículos 85 y 122, fracción I, Base Primera, porque en el primero se establece el 1º de diciembre como fecha límite para que la elección de Presidente de la República se haya realizado y declarado, y en el segundo, se prevé el 5 de diciembre del año de la elección como fecha para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal inicie el ejercicio de su cargo, lo cual implica también un límite para concluir en todas sus fases la elección respectiva.

Como se ve, las anteriores disposiciones constituyen pautas para la organización de las diversas etapas de los procedimientos

electivos y, como tales, tienen el carácter de bases constitucionales cuyo desarrollo compete al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a las constituciones y leyes electorales de las diversas entidades.

VI. Sistema de medios de impugnación en materia electoral

El sistema de medios de impugnación debe garantizar todas las etapas del proceso electoral, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Constitución, a través de un sistema integral.

Dado que el Instituto Federal Electoral es, conforme al criterio material, una autoridad electoral de naturaleza administrativa, cuyos actos y resoluciones se caracterizan por su esencia político-electoral-administrativa, entonces, para garantizar la protección contra actos de esa autoridad, el sistema prevé un recurso administrativo, denominado **recurso de revisión**, previsto, en principio, a favor de los partidos políticos.

En lo tocante al ámbito jurisdiccional, el artículo 99 constitucional establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Su competencia, conforme con lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo en cita, es para resolver, en forma definitiva e inatacable, respecto de los asuntos enumerados en las ocho fracciones de ese precepto, mediante los recursos de reconsideración, juicio de inconformidad, recurso de apelación, juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Se destaca, que mediante este último juicio, se colmó la laguna que existía en el orden jurídico mexicano para proteger los derechos políticos de los ciudadanos previstos constitucionalmente —recuérdese la jurisprudencia que sostiene que los dere-

chos políticos no son garantías individuales, por lo cual no son susceptibles de protección a través del juicio de amparo—, propiciando así, nuevos instrumentos constitucionales que permiten la defensa integral de los derechos fundamentales.

Además, se faculta a la Sala Superior para realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones interpuestas, procediendo, en su caso, a la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, y para resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, o entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

En lo tocante a la jurisprudencia electoral, el párrafo quinto del artículo en análisis dispone que, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis sea contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, para que resuelva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido cabe traer a colación las tesis de jurisprudencia emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionadas con la incompetencia del Tribunal Electoral para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes.

Conforme a tales criterios se deja cerrada la puerta a las impugnaciones relacionadas con leyes tildadas de inconstitucionalidad por ciudadanos, sea por su sola entrada en vigor o por el primer acto de aplicación, al considerar que sólo son impugnables en acciones de inconstitucionalidad, para las cuales sólo están legitimadas las minorías parlamentarias, el Procurador General de la República y los partidos políticos, cuyo conocimiento compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la propia Constitución, el cual dispone que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese numeral.

REGLAS COMUNES A LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

SUMARIO: Introducción. *PRIMERO*. Prevenciones generales. 1. Integración del Tribunal; 2. Objeto de los medios de impugnación; 3. Normas comunes y normas específicas; 4. Carencia de efectos suspensivos; 5. Las resoluciones se emiten con plena jurisdicción; 6. La jurisdicción; 7. Clasificación de la jurisdicción; 8. Aplicación en materia electoral; 9. Poderes de la jurisdicción; 10. Plena jurisdicción y jurisdicción limitada; 11. Plazos y términos; 12. Competencia; 13. Requisitos formales; 14. Causas de improcedencia; 15. Las partes; 16. Legitimación y personería; 17. Las pruebas; 18. Valoración de pruebas. *SEGUNDO*. Trámite general de los medios de impugnación. 1. Sustanciación; 2. Resoluciones y sentencias; 3. Notificaciones; 4. Acumulación; 5. Medios de apremio y correcciones disciplinarias. *TERCERO*. Medios de impugnación en particular. 1. Recurso de apelación; 2. Juicio de inconformidad; 3. Recurso de reconsideración; 4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 5. Juicio de revisión constitucional; 6. Juicio para dirimir conflictos laborales.

Introducción

El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales en la República Mexicana, se encuentra en consonancia con la calidad de Estado Federal con que está organizado, por lo que se localiza en dos ámbitos: el de la federación, regido por disposiciones directas de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y por diversas leyes federales, y el de cada una de las entidades federativas, que encuentra bases comunes en preceptos de la Constitución General y, en lo demás, se rige por la constitución local respectiva y las leyes que de ella emanan.

El primer ámbito prevé medios de impugnación para combatir las leyes electorales que se consideren contrarias a la Carta Magna, a través de las acciones de inconstitucionalidad, de las que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación; un medio de impugnación de carácter administrativo, que es de la competencia de autoridades administrativo-electorales, y cinco medios de impugnación de la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La materia de este capítulo serán los medios de impugnación que, a través de su Sala Superior y sus Salas Regionales, son del conocimiento del Tribunal Electoral.

En el desarrollo del tema, se precisará lo que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su integración, sus atribuciones generales, la forma en que se designan sus integrantes y algunos comentarios sobre las reglas comunes de aplicación para todos los medios de impugnación, así como los relativos a las reglas particulares que rigen a cada uno.

El propósito de estas líneas consiste en exponer los criterios de interpretación, integración y aplicación que ha sostenido la Sala Superior, en su jurisprudencia obligatoria y en las tesis relevantes que ha emitido, por considerar que constituyen testimonios fidedignos y contienen bases objetivas e indiscutibles para quienes se propongan emprender una labor de evaluación de la impartición de justicia electoral mexicana en la etapa que se vive.

PRIMERO

Previsiones generales

1. Integración del Tribunal

Con las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efectuadas en los meses de agosto y

noviembre del año de 1996, se determinó que el Tribunal Electoral se incorporara al Poder Judicial de la Federación.

En el artículo 99 constitucional se estableció que el Tribunal Electoral es, con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, otorgándose a sus resoluciones el carácter de definitivas e inatacables, lo que impide que alguna autoridad pueda revisarlas y, por ende, modificarlas o revocarlas.

El Tribunal Electoral está integrado con una Sala Superior y cinco Salas regionales, y resuelven los asuntos en sesiones públicas.

La Sala Superior se integra con siete magistrados, electos para un período de diez años improrrogables, y funciona permanentemente en el Distrito Federal. Elige a su presidente, de entre sus miembros, para un período de cuatro años, quien puede ser reelecto. Para sesionar válidamente requiere de un quórum mínimo de cuatro miembros, salvo para el efecto de la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se exige la presencia de por lo menos seis de sus miembros, y para la interrupción de la jurisprudencia que se necesitan cinco votos por lo menos.

La resolución de los asuntos se hace por unanimidad, mayoría calificada o mayoría simple, según el asunto, y en caso de empate el presidente tiene voto de calidad.

La Sala Superior cuenta con un Secretario General de Acuerdos, un subsecretario general, secretarios instructores y de estudio y cuenta adscritos a cada una de sus ponencias, actuarios y el personal jurídico, técnico y administrativo para su adecuado funcionamiento.

Las Salas Regionales se integran con tres magistrados, electos para un período de ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores. Funcionan sólo en los procesos electorales federales, de manera que realizan una función temporal. Se instalan a más tardar en la semana que inicia el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión

del mismo, pero también deberán instalarse y funcionar para las elecciones extraordinarias que se celebren en el ámbito territorial de su competencia.

La sede de las Salas de referencia es la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país; en cada una se elige a alguno de sus integrantes como presidente, por votación de ellos mismos, para cada período en que deban funcionar.

Para sesionar válidamente requiere de la presencia de todos sus integrantes (la ausencia temporal de alguno no mayor de treinta días, se suple por el secretario general o, en su caso, por el secretario de mayor antigüedad), y sus resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos, sin que impere el voto de calidad, como ocurre en la Sala Superior; cuando un magistrado disintiere de la mayoría o su proyecto no fuera aprobado, el ponente podrá formular voto particular, el que se insertará al final de la resolución aprobada, siempre que se presente previamente a la firma de la resolución aprobada, y aunque la ley no lo prevea, debe entenderse, lógicamente, que el voto se debe agregar para que conste en el expediente. La integración de su personal es similar a la de la Sala Superior.

Tanto los magistrados de la Sala Superior como los de las Salas Regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la comisión permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reglas y procedimientos que la ley fije.

Para ser Magistrado de la Sala Superior se exige la satisfacción de, por lo menos, los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte, y la propia Carta Magna dice que los requisitos para integrar las Salas regionales, no podrán ser menores que los previstos para ser magistrado de circuito.

El Tribunal Electoral cuenta con una Comisión de Administración, que se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del tribunal, que está integrada por su presidente, un magistrado de la Sala Superior, designado por insaculación, y

tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal, presidida por el primero.

El Tribunal Electoral propone su presupuesto anual al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea incluido en el proyecto del Presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con el artículo 189, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral tiene facultad para expedir su Reglamento Interno y los acuerdos necesarios para su adecuado funcionamiento. Las relaciones de su personal se regirán conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepcionales que señale la ley.

2. Objeto de los medios de impugnación

Resultan ser tres los objetos fundamentales que se persiguen con la institución del sistema de medios de impugnación, los cuales consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, segundo párrafo, fracción IV, que consisten en:

1. Garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad;
2. La definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales, y
3. Garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Los objetos mencionados se encuentran recogidos por el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este precepto de la ley secundaria se hace énfasis sobre la satisfacción del primero de los objetos, al reiterarlo en forma individualizada para algunos medios de impugnación, ya que al referirse al recurso de apelación, al juicio de inconformidad y al recurso de reconsideración, agrega que los mismos serán para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. En el

mismo sentido sucede al citar el juicio de revisión constitucional electoral, sólo que referido a los actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Si dentro de los objetos del sistema de medios jurisdiccionales de impugnación en materia electoral está el de garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, de esto se sigue que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene facultades para revocar o modificar tales actos o resoluciones cuando resulten contrarios a alguna norma constitucional.

La inconstitucionalidad de un acto o resolución se puede dar por dos posibles motivos:

1. Porque implique una violación directa a la Carta Magna, y
2. Porque se funde en normas legales inconstitucionales.

En el primer caso no se ha presentado ningún problema.

En el segundo sí, porque para declarar la inconstitucionalidad del acto o resolución se hace indispensable examinar la constitucionalidad de la norma legal aplicada.

Sin embargo, en criterio sustentado en la contradicción de tesis 2/2000-PL, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta asumió que la Sala Superior carece de facultades para declarar la inconstitucionalidad de normas y para inaplicarlas en cualquier forma, pues se trata de una atribución exclusiva de la Suprema Corte, a través de la acción de inconstitucionalidad, con lo cual dejó incompleto el sistema impugnativo, al hacer factible la posibilidad de que leyes inconstitucionales no combatidas en acción de inconstitucionalidad, se sigan aplicando para siempre.

3. Normas comunes y normas específicas

La normatividad aplicable para los medios de impugnación en materia electoral federal, se integra con dos conjuntos. Uno de reglas comunes, destinadas, en principio, para su aplicación a todos los medios de impugnación, y otro específico para cada juicio o recurso en particular. Con la aclaración de que en caso de oposición las disposiciones específicas excluyen a las comunes.

4. Carencia de efectos suspensivos

La interposición de los medios de impugnación no produce, en ningún caso, efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnada, de modo que éstos surten todos sus efectos de inmediato, y su cumplimiento es exigible, sin perjuicio de que si la resolución es favorable para el interesado, se dejará insubsistente lo realizado en ejecución del acto atacado y se restituirá al promovente en el goce de sus derechos violados, en lo que esto resulte jurídica y materialmente posible.

5. Las resoluciones se emiten con plena jurisdicción

La tercera previsión general radica en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción.

Esta característica tiene gran importancia, por lo que amerita mayor explicación.

6. La jurisdicción

En el vocabulario común y en buena parte del técnico jurídico, la palabra jurisdicción admite distintos significados, pero en la doctrina científica del Derecho Procesal se le ha venido asignando un significado propio y excluyente que tiende a unificar sus notas distintivas.

Así, Hernando Devis Echandía la define como “la soberanía del Estado aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, principalmente para la realización o garantía del derecho objetivo y de la libertad y de la dignidad humanas, y secundariamente para la composición de los litigios o para dar certeza a los derechos subjetivos, o para investigar y sancionar los delitos e ilícitos de toda clase o adoptar medidas de seguridad ante ellos mediante la aplicación de la ley a casos concretos, de acuerdo con determinados procedimientos y mediante decisiones obligatorias. (*Teoría General del Proceso*, tomo I, p. 76)

La jurisdicción constituye actualmente un derecho subjetivo público de los gobernados y una obligación del Estado, que en México tiene su fundamento superior en el artículo 17 constitucional, que en principio prohíbe a las personas hacerse justicia por su propia mano o ejercer violencia para reclamar su derecho, y enseguida preconiza en contrapartida, que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, y que el servicio será gratuito y quedan prohibidas, en consecuencia, las costas judiciales.

7. Clasificación de la jurisdicción

No obstante que en su ejercicio la jurisdicción es siempre la misma función, la aplicación de la soberanía en la administración de justicia, es usual en la práctica legislativa recurrir a la distinción de clases para mejor impartición de justicia.

Una clasificación común **atiende a la naturaleza de las ramas generales sobre las que se ejerza**, en cuanto al derecho sustancial, de lo que resultan las jurisdicciones civil, penal, del trabajo, agraria, militar, constitucional, etc.

Otra clasificación ampliamente utilizada distingue entre jurisdicción ordinaria o común y jurisdicciones especiales, en tanto que la primera conoce de la generalidad de los asuntos y la segunda de una porción limitada. Tiene su origen en que al principio los jueces conocían de toda clase de asuntos y materias, por lo que sólo existía una jurisdicción, a la que se denominó fuero común; pero al complicarse las relaciones sociales, económicas y políticas, dando lugar a la diversificación del derecho sustancial, se advirtió la necesidad de modificar la organización jurisdiccional mediante la creación de ramas especiales de la jurisdicción, y así, a lo que fue quedando en la organización inicial se le quedó la denominación de jurisdicción ordinaria o común, y a cada una que se fue independizando jurisdicción especial, las que en muchos casos fueron encomendadas a una organización diferente de tribunales. Así, a la jurisdicción ordinaria

o común le corresponde el conocimiento y resolución de todos los negocios que la ley no asigna a una especial, y comúnmente es ejercida por los jueces y tribunales ordinarios, y a las especiales les tocan los negocios conferidos por la ley de que se trate y generalmente se atribuyen a jueces y tribunales diferentes.

Una tercera clasificación, plenamente aplicable en nuestro país, toma como factor a la soberanía o poder social de que dimana el poder jurisdiccional, y distingue la jurisdicción federal y las locales, según se trate de organizaciones dependientes de la federación o de una entidad federativa.

8. Aplicación en materia electoral

Se ha hecho referencia a estas tres clasificaciones, porque se consideran aplicables a la materia electoral.

Dentro de la primera, porque se ha conformado una rama sustancial de Derecho Electoral, que ha llevado a una normatividad procesal y una organización jurisdiccional diferente, con lo que se originó la jurisdicción electoral, que comprende el ejercicio de la soberanía por los tribunales electorales, para garantizar predominantemente la constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales y de los demás actos y resoluciones previstos en la legislación aplicable, así como el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos como individuos, y de los inherentes a las asociaciones políticas en que se organicen, y en forma secundaria para componer los litigios que se presenten entre los sujetos que intervienen en las relaciones que generan las normas constitucionales y legales aplicables, mediante la aplicación de la ley a casos concretos, de acuerdo a los procedimientos que conformen el proceso atinente, y la emisión de resoluciones obligatorias.

En la segunda clasificación, la electoral es una jurisdicción especial encomendada generalmente a tribunales diferentes de los ordinarios, que se rigen por procedimientos propios contemplados en leyes específicas; sin que obste para ello que algunos tribunales estén incorporados a Poder Judicial respectivo, porque normalmente prevalecen los restantes elementos.

Tocante a la tercera clasificación, ésta conduce a la distinción de una jurisdicción federal y treinta y dos jurisdicciones locales.

Sin embargo, también existe dentro de la jurisdicción constitucional electoral prevista en el artículo 105 constitucional y en su ley reglamentaria, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una jurisdicción sobre el ramo electoral, a través de las acciones de inconstitucionalidad de las leyes electorales; una para resolver la contradicción de criterios sobre interpretación de la Constitución entre el Tribunal Electoral Federal y la Suprema Corte, en el artículo 99 de la Ley Fundamental, y una que se puede emplear para resolver los conflictos de jurisdicción que se susciten entre tribunales electorales locales y el Tribunal Electoral Federal, contemplada en el artículo 106 de la Carta Magna, y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

9. Poderes de la jurisdicción

Las autoridades investidas del poder jurisdiccional, como parte inherente al poder soberano del Estado, adquieren ciertos poderes: el de decisión, para resolver las controversias con fuerza obligatoria y constituir así la cosa juzgada; el de coerción, para procurarse los elementos que sean necesarios para su decisión, inclusive de otros órganos del Estado; el de documentación o investigación, para decretar y practicar pruebas, y el de ejecución, para hacer cumplir lo juzgado con el imperio del Estado.

En este aspecto, es importante comentar que el poder para ejecutar las resoluciones de los tribunales electorales no se encuentra a simple vista de la lectura de las leyes procesales y sustantivas que rigen esta materia, pero se descubre con la interpretación sistemática y funcional del conjunto de normas del orden jurídico rector, si se atiende precisamente a la naturaleza de la jurisdicción y a su rango constitucional, toda vez que si su finalidad primordial estriba en la observancia del derecho objetivo y el respeto de los derechos políticos constitucionales de los ciudadanos, mediante resoluciones de los tribunales que tengan fuerza obligatoria, es inadmisibles considerar que a ninguna autoridad se otorgó el po-

der de exigir el cumplimiento y de tomar todas las medidas necesarias para llevarlo a cabo, y para esto resulta aplicable el principio relativo a que cuando la ley, especialmente la ley fundamental, privilegia un objetivo y confiere su realización a una autoridad, se deben tener por otorgados los medios para conseguirlo, dado que quien quiere el fin quiere los medios; además de que, el cumplimiento de las sentencias constituye la culminación natural del ejercicio de la función jurisdiccional, de modo que las facultades y actividades para lograrlo, o forman parte del poder jurisdiccional, o están ligadas a él de manera inescindible y, por tanto, se deben entender conferidas a la autoridad jurisdiccional, sin necesidad de mención literal de la ley, porque el otorgamiento del todo comprende al de sus partes, por lo cual únicamente quedan sustraídas una o varias de éstas si la normatividad las otorga de manera clara e indiscutible a otros órganos estatales, como ocurre, por ejemplo, en la materia penal, con las decisiones arbitrales o con las de segunda instancia en materia civil, o si determina directamente que no se dan a quien se confirió la función en general.

10. Plena jurisdicción y jurisdicción limitada

El concepto plena jurisdicción, significa, según se lee en el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* de Cabanellas, "la que se ejerce de manera tal en una causa o proceso, con facultad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar" y se opone a la jurisdicción limitada que, según el mismo autor, es "la concretada a una causa o a un proceso, o a determinado aspecto o punto de una u otro...".

Por tanto, cuando se otorga la plena jurisdicción, el tribunal de que se trate debe resolver el litigio en su totalidad, y no concretarse a anular, revocar o dejar insubsistente de cualquier modo el acto o resolución combatido, para devolverlo a la responsable, a menos que la pretensión principal se concrete y satisfaga totalmente de ese modo, como cuando se impugna, verbigracia, la imposición de una multa, el apercibimiento de un arresto.

La disposición no presenta mayores problemas cuando se trata solamente de aplicar el derecho a la materia del litigio, pero sí

cuando se requiere la instauración de un procedimiento administrativo, caso en que, en atención a la materia y circunstancias del caso, la resolución se puede concretar a anular y a ordenar a la responsable que siga o reponga el procedimiento.

El concepto que se viene comentando se emplea en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al disponer en el artículo 6, apartado 3, que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a las disposiciones del presente ordenamiento, resolverá los asuntos de su competencia con **plena jurisdicción**”.

En aras de privilegiar la prontitud en la resolución de los asuntos, en las reglas comunes se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelva los asuntos de su competencia con plenitud de jurisdicción.

Para fijar el alcance de esta expresión debe tenerse presente que lo esencial de la jurisdicción, en su acepción de función soberana del Estado, conferida por las leyes a los jueces y tribunales jurisdiccionales imparciales e independientes, es la actuación del derecho, mediante la aplicación, interpretación e integración de las normas y los principios jurídicos a los casos concretos, para la solución de los litigios que se someten a su conocimiento en el proceso, a través de resoluciones o sentencias obligatorias para las partes, y susceptibles, en su caso, de ejecución coactiva. Esto permite determinar, en consideración a que el vocablo **plena**, es un adjetivo, que la **plena jurisdicción** consiste en que el órgano jurisdiccional que conoce de un asunto decida sobre la totalidad de las pretensiones y, en su caso, de las defensas y excepciones hechas valer por las partes, para determinar a quién le asiste la razón sustancial en las posiciones que asuman; en tanto que, por exclusión, la jurisdicción limitada o restringida será la que se otorgue a un juzgador para ocuparse, en un proceso, solamente de una o varias partes del procedimiento o del fondo del negocio, para dejar a otro tribunal o autoridad la decisión de las demás cuestiones.

Consecuentemente, cuando el artículo 6, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electro-

ral dispone que los medios de impugnación en materia electoral se resolverán con plena jurisdicción, esto se traduce en que la Sala Regional o la Sala Superior del conocimiento, no se debe concretar a revocar los actos o resoluciones impugnados, cuando esto proceda, sino a decidir también la materia sustancial como corresponda en derecho, a fin de dejar resuelta en definitiva la controversia y dar certeza total sobre las cuestiones controvertidas, sin hacer reenvío del negocio a otra autoridad para ninguna otra cosa, que no sea para el cumplimiento que se deba dar.

En otras palabras, el principio indicado significa que, si una autoridad administrativa o jurisdiccional emite un acto o resolución en contravención a las normas jurídicas y se acogen los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación electoral, el tribunal debe dejar sin efectos ese acto o resolución combatidos y proceder en su resolución a dictar lo que corresponda, en los términos en que debió hacerlo la autoridad responsable, sustituyéndose en este punto a la misma, para que los derechos afectados queden restituidos al promovente y garantizada totalmente su tutela y certidumbre.

Desde luego, esta sustitución no tiene el efecto de que la autoridad jurisdiccional desempeñe los actos y procedimientos administrativos que le son propios a las autoridades electorales, sino que su intervención consistirá, exclusivamente, en la aplicación del derecho al acto o resolución proveniente de aquellas, lo que indudablemente se encuentra en el ámbito de su función de decir el derecho, y resulta indispensable para cumplir con ésta cabalmente, a fin de evitar que el objetivo perseguido con ella se pueda ver frustrado ante nuevas actitudes de las responsables que puedan ser reiterativas de la conculcación de las leyes.

Por tanto, cuando para el resarcimiento de las lesiones jurídicas cometidas en perjuicio de los promoventes sea necesario el despliegue de actividades de las autoridades administrativas, que no impliquen la mera aplicación, interpretación o integración del derecho, se torna indispensable un fallo de reenvío para satisfacer este cometido, a fin de evitar que la autoridad jurisdiccional incurra en una invasión de funciones que no le conciernen.

Empero, aún dentro del ámbito de las actuaciones y decisiones inmersas dentro del concepto apuntado de la función jurisdiccional, se presentaron problemas cuya solución definitiva se fue conformando, poco a poco, en las ejecutorias de la Sala Superior.

La problemática se presentaba cuando el tribunal responsable no lleva a cabo en su totalidad el procedimiento de instrucción y desecha la demanda o decreta el sobreseimiento, o bien da por concluida la contienda, sin ocuparse, naturalmente, de las pretensiones sustanciales. Si en esta hipótesis resulta fundada la revisión constitucional, se requiere determinar si el Tribunal Electoral debe sustituir al órgano jurisdiccional local, inclusive en la instrucción al medio de impugnación de que aquél conoció, y resolver enseguida el negocio, o si, por el contrario, se debe concretar a revocar la resolución combatida y reenviar el expediente al tribunal responsable, para que reponga y continúe su procedimiento y, en su caso, emita la resolución atinente, que nuevamente pueda ser impugnada en revisión constitucional.

Las sentencias de la Sala Superior se inclinaron finalmente por el criterio de entrar al fondo de los medios de impugnación en todos los casos en que esto es posible, así como de no sustituir a la autoridad administrativa electoral en los actos de esta naturaleza, sino exclusivamente en la aplicación de la ley y en sus consecuencias, y respecto de los actos de trámite y sustanciación omitidos por tribunales locales, la tendencia se guió hacia el reenvío, como regla general, y a la resolución sustancial sólo en casos excepcionales, cuando se corra el riesgo de hacer nugatorio el derecho a la impartición de justicia si se hace la devolución de los autos a las autoridades responsables.

11. Plazos y términos

En la doctrina existen diversas posiciones al respecto. Se sostiene que "término es el momento en que debe realizarse un determinado acto procesal" y plazo es "el espacio de tiempo en que debe realizarse... que tiene un momento *a quo* y otro *ad quem*", mientras otros los consideran conceptos sinónimos.

Kisch dice que término es el espacio de tiempo que se fija para la realización de una actividad conjunta del tribunal con las partes, o con otras personas; y que plazo es el espacio de tiempo que generalmente se fija para la ejecución de actos procesales unilaterales, como, por ejemplo, para la interposición de un recurso.

En la legislación mexicana, así como en la práctica judicial y forense se sigue la idea de la sinónima predominantemente.

Al parecer esto mismo sucede en la jurisdicción electoral federal, ya que el capítulo correspondiente de la ley procesal aplicable se denomina **De los plazos y de los términos**, lo que da la idea de una distinción, pero ya en el articulado no aparece ésta, sino que sólo se concreta a precisar las siguientes cuestiones:

1. En los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.
2. Por regla general los plazos se computan de momento a momento, y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.
3. Si los actos o resoluciones electorales impugnados se producen fuera de un proceso electoral federal o local, el cómputo se debe hacer por días hábiles.
4. Todos los días son hábiles, con excepción de los sábados, domingos y los que determine la ley.
5. Los medios de impugnación se deben presentar dentro de los cuatro días (hábiles o inhábiles, según sea el caso) contados desde el siguiente al que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas en dicho ordenamiento.

Dentro de estas excepciones está el caso del recurso de reconsideración, que conforme al artículo 66 de la Ley de Medios se debe interponer dentro de los tres días, contados a partir del siguiente al en que notifique la sentencia de fondo impugnada de la Sala Regional; y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de la sesión en que el Consejo General del IFE haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, cuando esta sea la combatida, y también en el caso en que se impugna en apelación el informe de la

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relacionado con las listas nominales de electores (artículos 41 y 43-1-a).

Como se puede constatar, en estas disposiciones no se establece la distinción entre plazos y términos, por lo que queda la impresión de que las dos voces se emplean como sinónimos.

12. Competencia

También este concepto se emplea con referencia a diversos contenidos, pero en el derecho procesal existe la tendencia uniforme para identificarlo con la participación que tiene un tribunal respecto a una misma jurisdicción, de manera que para que surja la posibilidad del surgimiento de competencia de un juez, es indispensable que existan dos o más que ejerzan la misma jurisdicción, ya que carece de sentido esta institución cuando la totalidad de una jurisdicción se confiere en forma exclusiva y excluyente a un solo juez o tribunal, porque en este caso la jurisdicción en cuestión no se distribuye.

Existen varios criterios para distribuir la jurisdicción con la fijación de competencias, como es el territorio en el cual se va a ejercer, el grado con el que se va a participar, la cuantía de los negocios, la calidad de las partes, etc.

En la materia electoral sólo se aplican dos tipos de competencias, tanto en el ámbito federal como en algunos locales.

La primera se da por razón de territorio entre las cinco salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que cada una sólo puede ejercer esa participación de la soberanía para substanciar y resolver los asuntos que surjan en el ámbito territorial asignado por la ley. El segundo referente es el grado, donde se distingue la competencia de la Sala Superior, por un lado, y la de las Salas Regionales por el otro, aunque la misma ley determina su modificación, para el tiempo en que no están en funciones las Salas Regionales, para conferir toda la jurisdicción a la Sala Superior, cesando así la importancia de la competencia en estos períodos.

También aquí podrían surgir conflictos de competencia, entre una sala regional y otra, sin que la ley haya previsto la forma en que éstos podrían resolverse.

El eventual conflicto de competencias que pudiera surgir entre la Sala Superior y alguna Sala Regional, se resolvería, indudablemente, con aplicación del principio general de derecho que determina que un órgano jurisdiccional inferior no puede disputar competencia a su superior.

También en el primer caso, pudiera aplicarse otro principio general de derecho procesal, conforme al cual las competencias de órganos de igual jerarquía se deben resolver por el superior jurisdiccional de los contendientes, cuando sea uno mismo.

Lo mismo tendría que resolverse en el caso de un conflicto negativo de competencia, en que dos Salas Regionales se negaran a conocer de un asunto, por estimar que corresponde a la competencia de otra Sala Regional, lo que tendría que decidir la Sala Superior.

13. Requisitos formales

En lo que atañe a los requisitos formales de los medios de impugnación, coinciden, en esencia, con los previstos en cualquier otra jurisdicción, y la Sala Superior los ha tratado con apertura en cuanto a su acreditación, siempre y cuando quede cubierta su esencia y no se afecten los derechos de las otras partes o de terceros.

Así, en cuanto a la elección de la vía en que se promueve, que se da con la formulación escrita del medio impugnativo y su presentación ante la responsable, la Sala Superior ha estimado que atento a la pluralidad de posibilidades que proporciona la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es factible que un promovente incurra en error en cuanto al medio de impugnación legalmente procedente, pero que en el escrito se reúnan los elementos fundamentales respecto al que debió promover, como la identificación precisa del acto o resolución impugnado; la clara voluntad de oponerse o no aceptar el acto o resolución, la satisfacción de los requisitos de procedencia del medio de impugnación idóneo conforme a la ley, y que con la admisión y

sustanciación en la vía correcta no se prive de intervención legal a terceros interesados. En esta situación se adoptó el criterio de proveer al trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente, corrigiendo oficiosamente el error en la vía, a fin de facilitar la posibilidad de resolver el caso en el fondo.¹

En cuanto a los autorizados para recibir notificaciones, la Sala Superior ha esclarecido la relación existente entre el representante de un partido, y la persona a quien autoriza, y al efecto ha considerado que si bien la ley no precisa literalmente las facultades de que están investidos, de una correcta intelección de la norma aplicable se puede concluir que la autorización hecha entraña una voluntad del autorizante, que se traduce en una forma elemental del mandato y la representación, para auxiliarse de otras personas en actividades menores, relacionadas con el medio de impugnación, como enterarse del contenido de los distintos trámites y resoluciones que se emiten, para estar en posibilidad de cumplir lo que corresponda o asumir la actitud conveniente a sus intereses, sobre todo, cuando el órgano jurisdiccional emite una decisión en la que la impone una carga procesal y le concede un breve plazo para satisfacerla. Con base en estas consideraciones, se ha estimado que es válido que el autorizado para recibir notificaciones acredite la personería de su mandante, en cumplimiento del requerimiento que se haga a éste.²

Por lo que hace al acreditamiento de la personería con que se promueven los medios de impugnación, la Sala Superior también ha mostrado apertura en sus criterios para tenerlo por satisfecho. Así, ha estimado que cuando en un mismo escrito, dos o más promoventes se ostenten como representantes legítimos de un mismo partido político, pero sólo uno acreditó de manera fehaciente su personería en términos legales, eso basta para conside-

¹ *Cfr.* tesis de jurisprudencia J.1-97: "MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA".

² *Cfr.* tesis de jurisprudencia J.1-97: "AUTORIZADO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES. PUEDE ACREDITAR LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE, EN CUMPLIMIENTO DE TAL REQUERIMIENTO".

rar satisfecho este “requisito de procedencia”.³ Del mismo modo, se ha adoptado el criterio consistente en que aun cuando no se acompañen al medio de impugnación los documentos con que se acredita la personería con que se promueva, si con las constancias remitidas por la autoridad responsable o el tercero interesado quedare demostrada la personalidad que ostenta el promovente, debe darse por satisfecho el requisito, con apoyo en el principio de la adquisición procesal, consistente en que las pruebas pertenecen al proceso y no a quien las exhibe.

Con relación al requisito consistente en mencionar expresa y claramente los hechos en que se basa la impugnación, así como los agravios resentidos y los preceptos presuntamente violados, se ha mostrado la liberalidad para tenerlo por satisfecho, a efecto de que no se constituya en un obstáculo para el acceso a la justicia. En ese sentido, se ha recurrido incluso a principios generales del derecho que permitan hacer prevalecer la intención del suscriptor de cualquier recurso, cuando sea evidente que la literalidad del mismo se opone a aquélla.⁴ Por otro lado, se ha adoptado el criterio de que los agravios pueden encontrarse en cualquier parte de la demanda, y no necesariamente en un capítulo en particular, con lo cual se evita que, por un análisis superficial, se pueda considerar insatisfecho el requisito en estudio; y por otra parte, se privilegia el estudio de todas las cuestiones planteadas en los medios impugnativos.⁵

Por lo que hace a la firma autógrafa del promovente, ante el problema de que algunos escritos en que se expresan los agravios no contaban con ella, pero sí el escrito por el cual se presentaban

³ Cfr. tesis de jurisprudencia J.1-97: “PERSONERÍA. CUANDO EXISTE PLURALIDAD DE PROMOVENTES EN UN MISMO ESCRITO, ES SUFICIENTE QUE UNO SOLO LA ACREDITE PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUISITO”.

⁴ Cfr. tesis de jurisprudencia J.1-97: “PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCION DEL SUScriptor, DEBE PREVALECEr ESTa”.

⁵ Cfr. tesis de jurisprudencia J.1-97: “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”.

los medios de impugnación, la Sala Superior ha considerado que esto es suficiente para tener por satisfecho el requisito.⁶

14. Causas de improcedencia

Respecto a las causas de improcedencia que motivan el desechamiento de los medios de impugnación, se ha considerado que una no se encuentra prevista de manera expresa, sino que deriva de diversas disposiciones del ordenamiento procesal, es cuando el acto reclamado se emitió en cumplimiento de una ejecutoria del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado que por mandato constitucional y legal, los fallos emitidos por dicho órgano jurisdiccional son definitivos e inatacables, y como en seguimiento del artículo 17 constitucional, la ejecución de las sentencias forma parte de la función judicial, la firmeza incontrovertible de los fallos de la Sala Superior, aunada a la necesidad legal de su ejecución, llevan a considerar que debe evitarse el surgimiento de actos tendientes a obstruir el pleno acatamiento de dichas resoluciones, y si la obstaculización se da con la promoción de un medio de impugnación, se justifica plenamente el desechamiento de la demanda respectiva.⁷

En cuanto al interés jurídico necesario para promover los medios de impugnación, la actividad jurisdiccional electoral ha buscado orientarse por las corrientes más avanzadas del pensamiento jurídico, donde se pretende que el derecho de acceso real y efectivo a la justicia, no se limite a proteger los intereses jurídicos pura-

⁶ Cfr. tesis de jurisprudencia J.1-97: "FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SI EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN".

⁷ Cfr. tesis de jurisprudencia J.1-97: "DESECHAMIENTO DE PLANO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SI EL ACTO RECLAMADO SE EMITIÓ EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN".

mente individuales, relacionados con los derechos subjetivos de las personas, sino que amplíe sus beneficios a los llamados intereses legítimos, por la doctrina y las leyes administrativas, e inclusive, a los llamados intereses difusos, de clase o de grupo, explorados por la doctrina contemporánea. Así, se ha considerado que los partidos políticos no sólo actúan como titulares de un acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público con el objeto de preservar algunas prerrogativas de la ciudadanía, para las que no tiene acción individual cada ciudadano, ni acción colectiva algunos otros grupos u organizaciones, de modo que las pretensiones de los partidos políticos encaminadas a la defensa de esta clase de intereses no son puramente individuales, sino que gozan, en gran medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público, colectivas, de grupo, de clase o de protección a los intereses difusos, de las comunidades indeterminadas, amorfas y carentes de representación, acciones que se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tienen en común cierta situación jurídica o estatus fáctico sobre el que recaen los actos impugnados, que en el caso son los ciudadanos mexicanos.⁸

En lo que atañe al consentimiento de un acto o resolución, ante su invocación como causa de improcedencia por parte de las autoridades responsables, fundándola en que con anterioridad se hayan emitido actos correspondientes a cierta elección con base en una incorrecta interpretación o aplicación de la ley, sin que los afectados los hayan combatido oportunamente, se consideró que esos hechos no constituyen motivo legal para reputar consentidos los nuevos actos que se emitan con relación a las elecciones siguientes, pues las normas que prevén las causas de improceden-

⁸ *Cfr.* tesis de jurisprudencia J.1-97: "EXHORTACIÓN AL GOBIERNO PARA QUE SUSPENDA LAS CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DE ALGUNOS PROGRAMAS Y ACCIONES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS PARA IMPUGNARLA" y "PARTIDOS POLÍTICOS. INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DE LA ELECCIÓN".

cia son disposiciones específicas, que sólo admiten la interpretación estricta y rechazan la extensiva, o la que se fundamente en la analogía o en mayoría de razón, por lo cual sólo comprende los casos expresa y claramente comprendidos en ella.⁹

También se sostiene que cuando el acto reclamado en un medio de impugnación consista en la determinación de la autoridad responsable, de no reconocer la personería ostentada por quienes promovieron ante ella, no puede realizarse un pronunciamiento respecto de esa personería de manera previa al dictado del fallo, ni por ende, acoger la causa de improcedencia que se haga valer a ese respecto, dado que implicaría prejuzgar sobre la materia substancial de la controversia, que debe resolverse al dictar la sentencia de fondo, además de que se incurriría en una petición de principio.¹⁰

En relación con la causa de improcedencia fundada en la falta de agotamiento de instancias previas, en virtud de las cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado el acto o resolución impugnado, cabe destacar que en algunos casos se ha dado una intelección que atempera el rigor de la norma, a efecto “de no denegar la justicia”. Así, en relación con el juicio de revisión constitucional electoral, se ha estimado que el requisito atinente debe considerarse satisfecho cuando el acto impugnado consista en la resolución dictada por un órgano jurisdiccional local que deseche un medio de defensa en la primera instancia, siempre que concurren las siguientes circunstancias: que simultáneamente se promueva el juicio de revisión constitucional y el medio de impugnación local que pudiera proceder; que antes de que el Tribunal Federal resuelva, el local deseche o declare improcedente el juicio o recurso de que conozca; y que esta resolución se emita

⁹ *Cfr.* tesis de jurisprudencia J.1-97: “CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO”.

¹⁰ *Cfr.* tesis de jurisprudencia J.1-97: “IMPROCEDENCIA. NO PUEDE DECRETARSE SOBRE LA BASE DE QUE LOS PROMOVENTES CARECEN DE PERSONERÍA SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN SU FALTA DE RECONOCIMIENTO”.

cuando prácticamente sea imposible tramitar, substanciar y resolver el juicio de revisión constitucional electoral que eventualmente pudiera promoverse contra ésta, antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación definitiva del órgano o la toma de posesión real de los funcionarios electos o asignados.¹¹ Una variante de dicho criterio se hace consistir en que, si con el transcurso del tiempo y la presencia de otras circunstancias, desaparece la posibilidad de que con el medio de impugnación promovido ante los tribunales locales, se dé reparación de la violación resentida, se debe considerar constitucionalmente innecesario agotar hasta sus últimas consecuencias el juicio o recurso ordinario, y considerar procedente el juicio de revisión constitucional, si reúne los demás requisitos.¹²

La normatividad vigente contempla también como causa de improcedencia, el hecho de que en un escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo el caso de las elecciones de diputados y senadores, en que se pueden impugnar por los dos principios (de mayoría relativa y de representación proporcional). Como puede advertirse, la norma resultaba muy contundente, sin embargo, se consideró que el verdadero alcance que debe reconocérsele, para otorgar un mayor acceso a la justicia electoral, evitando interpretaciones rígidas a normas adjetivas, buscando las generosas para que sus fallos traten de ser siempre de fondo, que una recta interpretación de esa norma consiste en que: si del análisis integral del escrito se desprende con claridad la voluntad manifiesta hacia cuál de las elecciones se inclina el impugnante, debe entrarse al estudio de la acción respectiva; si no se puede dilucidar claramente la intención del promovente y los plazos lo permiten, se le debe requerir para que identifique la elección impugnada; y si del aná-

¹¹ *Cfr.* tesis de jurisprudencia J.1-97: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL, CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS".

¹² *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-073/99, fallado el 17 de julio de 1999, p. 9.

lisis del escrito no es posible inferir claramente la elección impugnada, ni los tiempos permiten requerir para que se precise, el órgano jurisdiccional debe determinar cuál es la elección impugnada, con base en el contenido de los agravios y la viabilidad jurídica del juicio o recurso para combatir determinado acto y, en consecuencia, dictar un fallo de fondo.¹³

15. Las partes

Son partes en todos los medios de impugnación en materia electoral: el actor (llamado promovente), quien desde luego es el que impulsa la actividad del tribunal electoral con la presentación de la demanda respectiva; la autoridad responsable (quien puede ser un órgano electoral o jurisdiccional, según sea el caso, siempre y cuando sea el que haya emitido el acto o resolución impugnado; y el tercero interesado (llamado compareciente) quienes serán los que tengan un derecho incompatible con el pretendido por el actor.

El artículo 12, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, le atribuye al partido político el posible carácter de autoridad responsable, condicionada a un supuesto que no está claro en la misma ley (artículo 81, apartado 1 inciso e), por lo que originalmente se sostuvo que no existía un procedimiento para demandar directamente a los partidos políticos, aunque posteriormente se encontró que se trata del juicio de protección de los derechos políticos.¹⁴

Es de destacarse que la ley permite que en los medios de impugnación participen sujetos diversos de las partes, como son los candidatos, quienes podrán participar como coadyuvantes del

¹³ *Cfr.* tesis relevante S3EL 028/97: "IMPUGNACIÓN. DE MÁS DE UNA ELECCIÓN EN UN MISMO ESCRITO NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA".

¹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia DS3ELJ 11/2004, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 161, del rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS".

partido político que los registró y que figuran como parte en el medio de impugnación. Su actuación se encuentra sujeta a las siguientes reglas:

- a) Las manifestaciones que presenten por escrito no tendrán el efecto de ampliar los conceptos de agravio ni modificar la controversia planteada.
- b) Su escrito deberá presentarse dentro de los plazos establecidos para la interposición de los medios de impugnación, o, en su caso, para la presentación de los escritos de los terceros interesados, al que deberá acompañar con el documento por el que acredite su carácter de candidato.
- c) Podrá ofrecer y aportar pruebas sólo en los casos en que así proceda y dentro de los plazos establecidos en la ley, siempre y cuando estén relacionados con la litis.

16. Legitimación y personería

Los principales sujetos legitimados para promover los medios de impugnación son los partidos políticos, salvo algunas excepciones, que se mencionarán al tratar de manera específica los citados medios impugnativos.

Con relación a la personería, la ley es clara en establecer quiénes pueden acudir exclusivamente a los medios de impugnación en representación de los partidos políticos, y son los siguientes:

1. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados.

La Sala Superior, con motivo de una disposición contenida en una ley electoral local redactada en los mismos términos, estableció que no debe interpretarse la norma, en el sentido de que con esa clase de representación no están en condiciones de interponer los medios de impugnación, cuando sea el caso, ante el tribunal electoral, porque su sentido no es el de negar la posibilidad de que quien tenga acreditada su representación ante un órgano administrativo pueda interponer los recursos respectivos, sino que más bien, lo que da a entender la disposición es que el repre-

sentante ante un determinado organismo electoral sólo puede intervenir en asuntos que provengan de dicho organismo donde está acreditada su representación.¹⁵

2. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales o sus equivalentes según corresponda.

3. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

17. Las pruebas

La ley especifica qué tipo de pruebas servirán para la solución de los medios de impugnación, como son: las documentales públicas, las documentales privadas, las técnicas, la presuncional en su doble aspecto, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, la de reconocimiento, la inspección judicial y la pericial.

Particular mención merecen las pruebas confesional y testimonial, porque éstas no se desahogan en los términos ordinarios conocidos como son la presentación o formulación de un interrogatorio y que éste sea desahogado en una audiencia con presencia del testigo o absolvente y de las demás partes, sino que las declaraciones deberán constar en el acta levantada ante un fedatario público, en las que estén debidamente identificados los deponentes y se encuentre asentada la razón de su dicho.

No menos importantes son la aprueba de reconocimiento, la inspección judicial y la pericial, las que podrán desahogarse siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos lo permitan y su perfeccionamiento se estime determinante para modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado. Por lo que se refiere a la prueba pericial, sólo podrá ser ofrecida y

¹⁵ Cfr. La posición a que arribó la Sala Superior motivó la formación de la jurisprudencia que se identifica con la clave de control J.4/97, de la revista *Justicia Electoral*, suplemento número 1, 1997, p. 32: "REPRESENTANTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS FORMALMENTE ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES, PUEDEN ACTUAR ANTE EL TRIBUNAL DEL ESTADO DE COLIMA".

admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados a los medios de impugnación electoral y a sus resultados, para lo cual se exige que sea ofrecida junto con el escrito de impugnación, señalar la materia sobre la que versará la prueba junto con el cuestionario respectivo, especificar lo que se pretende acreditar y señalar el nombre del perito que se proponga, acompañando su acreditación técnica.

Con relación a las pruebas técnicas, igualmente se exige el señalamiento de lo que se pretende acreditar, identificando a las personas, lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba. Esta clase de pruebas lo constituyen las fotografías, medios de reproducción de imágenes y todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos, instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no esté al alcance del órgano competente para resolver.

La Sala Superior ha procurado que cuando se exhiben pruebas técnicas que requieran de medios especiales para su reproducción, como son videocasetes o audiocasetes, no se requiera a los oferentes para que presenten los medios idóneos para su desahogo, sino que directamente el órgano jurisdiccional se ha encargado de emplear los mecanismos propios, que son necesarios para la reproducción y desahogo de dichas pruebas, con el aviso oportuno a los interesados para que si así lo desean, se encuentren presentes en la diligencia respectiva, todo con el fin de evitar en lo posible encarecer la justicia; a menos que el tribunal no cuente con la disponibilidad del equipo necesario.

Por citar algún ejemplo, esto aconteció en un juicio de revisión constitucional electoral dirigido a impugnar los resultados de la elección de gobernador, en el que se hacían valer, entre otras irregularidades, la compra de votos, violencia y proselitismo, hechos que se pretendían demostrar con audiocasetes y videocasetes; en este caso se exhibió el material en audiencia pública.¹⁶

¹⁶ *Cfr.* juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-041/99, fallado el 30 de marzo de 1999.

18. Valoración de pruebas

El tribunal electoral cuenta con facultades para realizar la valoración de pruebas conforme a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, debiendo tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario sobre "su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran".
- b) Las demás pruebas harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, apoyado en las constancias del expediente, afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.
- c) No se tomarán en cuenta las pruebas aportadas fuera de los plazos legales, excepto cuando se trate de pruebas supervenientes, que serán los medios de convicción surgidos después del plazo legal para aportarse y aquellos existentes desde entonces, pero que no pudieron ofrecerse por desconocer su existencia o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción.

La forma de como se han valorado los medios de convicción ha permitido la formación de tesis relevantes, entre las que se destaca lo relativo a las documentales. Por citar algunos ejemplos, se mencionan los siguientes:

1. Es cierto que es obligación de los funcionarios y representantes que actúan en la casilla la de firmar las actas que ahí se levanten, pero el hecho de que el acta de escrutinio y cómputo no esté firmada por algún funcionario, no lleva a concluir necesariamente que dicha persona no estuvo presente durante la jornada electoral, porque de acuerdo con **las reglas de la lógica y de la experiencia**, existen un sinnúmero de causas por las que el acta pudo no ser firmada, por ejemplo, un simple olvido, la negativa a firmarla o la falsa creencia de que la firma ya había sido asentada, ante

la multitud de papeles que deben firmarse, etcétera, de ahí que la falta de firma no tiene como causa única y ordinaria que el funcionario estuvo ausente, sobre todo si existen otras actas electorales inherentes a la propia casilla en las que sí consta la multirreferida firma.¹⁷

2. La ley sigue exigiendo la presentación oportuna del escrito de protesta, en el caso de juicio de inconformidad, por lo que es importante que si se pretende satisfacer este requisito, el escrito contenga la fecha de presentación. En un caso, se presentó la situación de que la protesta contenía dos fechas distintas de recepción, de las cuales una de ellas implicaba la presentación en tiempo y la otra en forma extemporánea. El órgano jurisdiccional tomó en cuenta el principio general del derecho de que en caso de duda debe resolverse en favor de la parte a la que se evite perjuicios, sobre todo si el error no fue a causa del impugnante, sino por el funcionario electoral que recibió el escrito de protesta, por lo que resulta inequitativo que el aparente error de una parte resulte en perjuicio de la otra.¹⁸
3. La naturaleza de los documentos es que sólo son instrumentos en los cuales se plasman determinados hechos, a fin de evitar que con el tiempo se borren de la memoria de quienes hayan intervenido, las circunstancias y pormenores concluyentes en ese momento, y así, dar seguridad y certeza a los actos representados, por lo tanto, el documento no entraña el acto mismo que consigna. De esta manera, en la valoración de este tipo de pruebas no debe asignársele un

¹⁷ Cfr. tesis relevante S3EL 020/98, de la revista *Justicia Electoral*, suplemento número 2, 1998, p. 27: "ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. FALTA DE FIRMAS DE ALGÚN FUNCIONARIO DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLAS EN EL. NO ES SUFICIENTE PARA PRESUMIR SU AUSENCIA (LEGISLACIÓN DE DURANGO)".

¹⁸ Cfr. tesis relevante S3EL 069/98, de la revista *Justicia Electoral*, suplemento número 2, 1998, pp. 44 y 45: "ESCRITO DE PROTESTA. CUANDO CONSTAN DOS FECHAS DISTINTAS DE RECEPCIÓN, DEBE OPTARSE POR EL ACUSE QUE IMPLIQUE SU PRESENTACIÓN OPORTUNA".

alcance que exceda de lo expresamente consignado en el documento.¹⁹

SEGUNDO

Trámite general de los medios de impugnación

Destaca como característica del trámite, la circunstancia de que es una etapa formalmente administrativa que se realiza por la autoridad responsable, con anterioridad a la actuación del órgano jurisdiccional.

Las actuaciones normales del trámite consisten en la recepción del escrito por el que se promueva el medio de impugnación; en el envío del aviso de presentación al órgano que va a conocer del mismo; en la publicitación de la promoción del medio impugnativo en los propios estrados de la autoridad responsable o a través de cualquier otro medio o procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito; en la recepción de los escritos de los partidos terceros interesados; en la emisión del informe circunstanciado; y finalmente, en la integración y remisión del expediente respectivo al órgano jurisdiccional que resolverá.

Respecto al trámite, tal vez sólo convenga destacar que en lo que respecta al informe circunstanciado que deben emitir las autoridades responsables, por ley debe contener los motivos y fundamentos jurídicos que la autoridad responsable considere pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado sin embargo, la Sala Superior ha considerado que por regla general, el mismo no forma parte de la litis, pues la misma se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme;²⁰ y que, en un Estado, aunque la atribución directa de rendir el informe circunstanciado le

¹⁹ Cfr. tesis relevante S3EL 051/98, de la revista *Justicia Electoral*, suplemento número 2 1998, p. 75: "PRUEBAS DOCUMENTALES. ALCANCE DE LAS".

²⁰ Cfr. tesis relevante S3EL 044/98: "INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS".

corresponde al Presidente o Vocal Ejecutivo del Consejo o Junta electoral respectiva, en dicha tarea puede ser auxiliado por el Secretario del órgano administrativo correspondiente.²¹

1. Sustanciación

La sustanciación es la etapa del procedimiento de los medios de impugnación electoral, en la cual las Salas del Tribunal llevan a cabo un conjunto de actuaciones y diligencias, para poner los expedientes en estado de resolución.

Conforme al artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, una vez que la Sala competente recibe el medio de impugnación y la documentación que remite la autoridad responsable, el Presidente debe turnarlos de inmediato a un Magistrado Electoral, quien analizará si se reúnen los requisitos del apartado 1 del artículo 9 del propio ordenamiento.

De encontrar el Magistrado Electoral que se actualiza alguno de los supuestos previstos por los artículos 9, apartado 3, y 10, apartado 1, de la ley en comento, propondrá a la Sala el proyecto de desechamiento; sin embargo, cuando el promovente no acompañe el o los documentos necesarios para justificar su personería o identificar el acto o resolución impugnado y a la autoridad responsable, se le podrá requerir, siempre que los elementos en cita no se puedan deducir de las constancias que obran en el expediente, bajo el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación, si no se da cabal cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas.

Procederá requerir a la autoridad responsable cuando no haga del conocimiento público la interposición del medio de impugnación y omita remitir cualquiera de los documentos a que se refiere el artículo 18, apartado 1, de la ley invocada. Asimismo, de no cumplir dentro del término de veinticuatro horas, el Presidente de

²¹ *Cfr.* tesis relevante S3EL 027/97: "INFORME CIRCUNSTANCIADO. QUIÉNES TIENEN ATRIBUCIÓN LEGAL PARA RENDIRLO".

la Sala competente tomará las medidas necesarias, aplicando, en su caso, el medio de apremio que juzgue pertinente.

El Presidente de la Sala también puede requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, los documentos que obrando en su poder, puedan servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

Durante la tramitación de los medios de impugnación, de conformidad con el artículo 199, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Magistrado Electoral puede ordenar que se realice alguna diligencia o que se perfeccione o desahogue alguna prueba, siempre que no implique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos previstos en la ley.

La facultad oficiosa para recabar pruebas no significa que el Tribunal asuma un papel a favor del promovente del medio de impugnación, en virtud de que sólo tiene por objeto coadyuvar para que el sentenciador forme su propio conocimiento del caso, para resolver con mejor justicia, así la Sala Superior ha considerado que con las diligencias para mejor proveer no se alteran las partes sustanciales del procedimiento en perjuicio de los contendientes, pues se hace con la única finalidad de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, cuando en autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda.²²

Conforme a lo establecido por el artículo 19, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la no aportación de las pruebas ofrecidas no puede dar lugar para desechar el medio de impugnación o para tener por no presentado el escrito del tercero.

Cuando el medio de impugnación reúna todos los requisitos, el Magistrado Electoral dictará auto de admisión; sustanciado el expe-

²² Tesis de jurisprudencia J.10/97: "DILIGENCIA PARA MEJOR PROVEER PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER". revista *Justicia Electoral*, suplemento número 1, 1997. pp. 20 y 21.

diente y puesto en estado de resolución, declarará cerrada la instrucción, ordenando fijar copia de los acuerdos en los estrados, procediendo a formular el proyecto de resolución correspondiente.

Finalmente, en el mencionado proyecto de resolución, el Magistrado puede proponer, en relación con el escrito del tercero interesado, lo siguiente:

- I. Se tenga por no presentado si lo exhibió en forma extemporánea o bien incumple con cualquiera de los requisitos señalados en los incisos a), b), e) y g) del apartado 1, del artículo 17 del mencionado cuerpo legal;
- II. Requerirlo cuando omita acompañar el o los documentos necesarios para acreditar su personería, bajo el apercibimiento de no tomarlo en cuenta al resolver si no cumple dentro de las veinticuatro horas.

2. Resoluciones y sentencias

Los requisitos formales de las resoluciones y sentencias, tanto administrativas como jurisdiccionales, no difieren de los que se contemplan en otros ordenamientos procesales, pues deben constar por escrito, y contener la fecha, el lugar y el órgano o Sala que la dicta; el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas conducentes; los fundamentos jurídicos; y, en su caso, el plazo para su cumplimiento.

En cuanto al análisis de los agravios, todo depende del planteamiento que se haga, pero cuando se ha argumentado en contra de los resultados de las resoluciones controvertidas, la Sala Superior ha considerado que no irrogan ningún agravio que deba ser reparado jurisdiccionalmente, ya que sólo constituyen antecedentes históricos de lo acontecido durante la secuela del procedimiento, que no trascienden ni son determinantes para el sentido del fallo.²³ De la misma manera, cuando se ha cuestionado el he-

²³ *Cfr.* tesis relevante S3EL 059/98: "RESULTANDOS DE UNA RESOLUCIÓN, NO CAUSAN AGRAVIO".

cho de que en resoluciones distintas, las autoridades responsables de tipo jurisdiccional, razonan en la misma manera, la Sala Superior ha estimado que ese actuar no causa perjuicio a las partes, pues no hay en la legislación ningún precepto o principio que impida a los tribunales judiciales, emitir un fallo, razonar en términos análogos, independientemente de la fecha en que se dicten, por lo que aun cuando se demostrara la concordancia entre las consideraciones expuestas en fallos distintos, esa circunstancia no sería suficiente para estimar ilegal la impugnada; y se precisa que por el contrario, siempre se ha considerado acorde a derecho que los razonamientos de los tribunales sean semejantes en asuntos en que coincidan las mismas o similares circunstancias, pues con ello se fomenta la seguridad y la certeza en la solución de conflictos.²⁴

En lo que atañe a la ejecución de las sentencias, la Sala Superior ha considerado que dado el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable que por mandato constitucional tiene el Tribunal Electoral, ninguna autoridad puede cuestionar la legalidad de los fallos que emita, pues admitirlo implicaría infringir el precepto constitucional respectivo, así como:

“1. Modificar el orden jerárquico de las autoridades electorales, para sujetar las resoluciones definitivas y firmes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a las decisiones de otras autoridades, en contravención a la Constitución. 2. Desconocer la verdad de la cosa juzgada, que por mandato constitucional tienen. 3. Usurpar atribuciones concedidas únicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo directo y expreso por la Ley Fundamental del país. 4. Negar la inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto o resolución ya calificado como tal, e inclusive dejado sin efectos y sustituido por esemotivo. 5. Impedir el cumplimiento de una sentencia definitiva e inatacable, pretendiendo

²⁴ Cfr. tesis de jurisprudencia J.8/98: “SENTENCIAS. ARGUMENTOS ANÁLOGOS EN LAS, NO CAUSAN PERJUICIO A LAS PARTES”.

hacernugatoria la reparación otorgada a quien oportunamente la solicitó por la vía conducente. Situaciones éstas inaceptables, por atentar contra el orden constitucional previsto respecto de los actos y resoluciones electorales, en franco atentado y ostensible violación al estado de Derecho.”²⁵

Para dictar sus resoluciones, con excepción del juicio de revisión constitucional electoral y de recurso de reconsideración, el Tribunal Electoral cuenta con un instrumento procesal de gran valía, la institución de la suplencia de la queja, que en términos generales, puede conceptuarse como la institución procesal que confiere al juzgador atribuciones para corregir los errores o deficiencias en que incurran quienes inician un juicio o recurso.

En materia electoral, la suplencia de la queja opera en dos sentidos:

1. En cuanto a los agravios. En este punto, las Salas del Tribunal Electoral deben suplir tanto las deficiencias que presenten los razonamientos, como las omisiones de ellos, siempre que los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, según lo determina el artículo 23 en su apartado 1.

Como puede advertirse, ante la omisión de formular los motivos de desacuerdo, si de los hechos narrados se advierte con claridad la lesión que se está infringiendo al promovente, el supuesto legal permite incluso al juzgador, elaborar el razonamiento lógico jurídico en el que se pongan de manifiesto los agravios resentidos con la resolución impugnada, con lo cual se supera la concepción relativa a que para que opere la suplencia es necesario que exista al menos un principio de agravio.

El límite consecuente a este tipo de suplencia de la queja consiste, en que las Salas del Tribunal no puedan perfeccionar o integrar el escrito de demanda precisamente en cuanto a la formulación de los hechos, ya que para ello no está facultado, sino que eso corresponde de manera exclusiva al actor en el medio de impugnación.

²⁵ *Cfr.* tesis relevante S3EL 016/98: “SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES”.

2. De los artículos. Tiene su origen en el principio *iura novit curia*, consistente en que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen, y estriba en que si se omite citar los preceptos jurídicos presuntamente violados, o se citan de manera equivocada, se debe resolver tomando en cuenta los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

Con frecuencia, la Sala Superior ha recurrido a la institución en comento para cumplir con el mandato legal y de esta manera privilegiar una impartición de justicia eficaz y completa.

3. Notificaciones

La notificación de un acto, resolución o sentencia podrán llevarse a cabo en cualquier día y hora durante los procesos electorales.

Las formas de notificación pueden ser personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado, por telegrama, y vía fax. Esta última procederá exclusivamente en casos urgentes o extraordinarios y a juicio de quienes presidan los órganos competentes y surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o se acuse de recibido.

La Sala Superior en aras de que los interesados tengan conocimiento lo más inmediato posible de las resoluciones dictadas en los medios de impugnación, ha procurado utilizar tanto los avances de la tecnología como comisionar a sus funcionarios a fin de trasladarse en toda la república para la práctica de las notificaciones, siempre y cuando lo exija la naturaleza del asunto.

Un asunto relacionado con elecciones locales culminó con una sentencia en la que se modificaba la asignación de curules y ordenaba que se diera posesión del cargo a los candidatos beneficiados. Para el oportuno cumplimiento de la sentencia, se ordenó que se notificara por fax debido a la urgencia que ameritaba el caso, ya que al día siguiente se iba a tomar posesión de los cargos, pero también hubo necesidad que se trasladara el actuario a la entidad federativa para realizar la notificación personalmente.

Los problemas comenzaron cuando el órgano a quien le correspondía cumplir con la sentencia, manifestó imposibilidad para ello debido a que, según dicho órgano, ya se había dado posesión de los cargos y porque la notificación de la sentencia en forma personal se había efectuado posteriormente a ese acto, cuando en realidad existía constancia de que previamente se había notificado por fax, y el notario había estado presente antes de la toma de posesión de los cargos, sólo que lo hicieron esperar hasta haber concluido el acto protocolario.²⁶

Los criterios a que llegó la Sala Superior para demostrar que se llevó a cabo debidamente la notificación, fueron los siguientes:

1. Conforme a los artículos 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 84 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los requisitos de validez de una notificación por fax son:
 - a) Existencia de un caso urgente o extraordinario, a juicio de quien preside el órgano jurisdiccional;
 - b) Constancia en el acta o razón de notificación, o en sus anexos, de las circunstancias y pormenores ocurridos durante la transmisión de los documentos con los que se hace la notificación;
 - c) Que se asiente en dicha acta o razón de notificación, la constancia de recepción o el acuse de recibo.

Se hizo la precisión de que la constancia de recepción es la actuación del funcionario que practica la notificación por la cual se hace constar pormenorizadamente el conjunto de hechos y circunstancias que lo llevaron a la convicción de que los documentos transmitidos fueron recibidos en el número de fax con el que se estableció la conexión, así como que ese número correspondía a la persona u ór-

²⁶ Cfr. juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-023/98. Fallo el 30 de junio de 1998; e incidente de inejecución de sentencia, fallado el 7 de julio de 1998.

gano destinatario de la notificación. Por su parte el acuse de recibo es la expresión de un acto transmitido desde el número con el que se estableció la conexión, por el cual la persona receptora admite de manera positiva que se han recibido, ya sea total o parcialmente, los documentos objeto de la transmisión.²⁷

2. Las notificaciones efectuadas por fax constituyen un medio legítimo para hacer del conocimiento a los interesados, del contenido de las resoluciones que se dictan en los medios de impugnación, ya que su práctica se encuentra prevista en la ley, por lo que su realización asegura la razonable certeza de que el interesado adquiere pleno conocimiento de la resolución notificada por ese conducto.²⁸
3. La diligencia de notificación, por regla general, se realiza a través de un acto único y en un tiempo breve, pero si se prolonga en forma justificada, por causas imputables a quien se le practica, como por ejemplo, si el notificador le informa desde el inicio el objeto de la diligencia, y el notificado realiza actos o incurre en omisiones, por sí o a través de otros, tendiente a evitar la recepción de la comunicación, esto no significa que la notificación deba entenderse efectuada hasta la hora en que el interesado la recibió materialmente, sino en la hora y fecha en que el actuario asentó en el acta respectiva como su inicio, conforme al principio general de derecho referente a que nadie puede prevalecer de su propio dolo.²⁹

²⁷ Cfr. tesis relevante S3EL 011/98, de la *Justicia Electoral*, suplemento número 2, 1998, pp. 62 y 63: "NOTIFICACIÓN POR FAX. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.

²⁸ Cfr. tesis relevante S3EL 012/98, *ibidem*, pp. 63-65: "NOTIFICACIÓN POR FAX. SU ACOGIMIENTO EN LA LEY PROCESAL ELECTORAL CONCUERDA PLENAMENTE CON LA NATURALEZA DE ESTA MATERIA".

²⁹ Cfr. tesis relevante S3EL 010/98, *ibidem*, p. 61: "NOTIFICACIÓN. DEBE ENTENDERSE EFECTUADA DESDE QUE SE INICIA LA DILIGENCIA, CUANDO ÉSTA SE PROLONGA POR CAUSAS IMPUTABLES AL NOTIFICADO".

4. Acumulación

Esta figura procesal ha permitido la resolución pronta y expedita de diversos medios de impugnación; tales como los recursos de reconsideración, apelaciones y juicios de revisión constitucional electoral, con lo cual se ha suprimido la posibilidad de emitir sentencias con argumentos encontrados, permitiendo así que se logre alcanzar una mejor justicia.

5. Medios de apremio y correcciones disciplinarias

Es cierto que en la ley se encuentran medidas de coacción por las cuales el Tribunal Electoral puede hacer cumplir sus determinaciones, sin embargo, a partir de que el órgano electoral pasó a ser integrante del Poder Judicial de la Federación, no se ha presentado algún caso para la aplicación de este tipo de medidas.

Este apartado es motivo para mencionar que una de las principales causas por las que no se han aplicado las medidas de apremio, ha obedecido a la buena disponibilidad de las autoridades responsables, tanto a nivel federal como local, de cumplir con los requerimientos y solicitudes formuladas por este órgano electoral, y esa actitud de cooperación ha sensibilizado a los integrantes de la Sala Superior, para que en los requerimientos o solicitudes sea innecesaria la advertencia de que si no llegaren a cumplir con esos requerimientos serán acreedores a una posible sanción.

TERCERO

Medios de impugnación en particular

1. Recurso de apelación

La teoría general del proceso considera los recursos como los medios de impugnación que establece la ley a favor de las partes para que, mediante su interposición, obtengan dentro de la misma jurisdicción y el mismo proceso la revocación, modificación o

anulación de lo actuado o resuelto generalmente por un inferior jerárquico dentro de un procedimiento.³⁰

La definición pone de manifiesto que el llamado recurso de apelación en materia electoral, en los artículos 40 a 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no goza de la naturaleza jurídica de los recursos, porque es un proceso impugnativo respecto de un litigio que se plantea por vez primera ante un órgano jurisdiccional, ya que previamente a su interposición no existe proceso jurisdiccional alguno, ni sirve para impugnar actos o resoluciones de esta naturaleza, sino de carácter administrativo, como son los emitidos por el Instituto Federal Electoral y aun cuando la resolución impugnada sea la de un recurso de revisión, éste no puede considerarse como primera instancia de la apelación porque allá no se ejerció la función jurisdiccional.

Por tanto, la naturaleza del recurso de apelación electoral es la de un juicio contencioso administrativo electoral de anulación, a través del cual se ejerce el control de constitucionalidad del conjunto de actos y resoluciones prescritos por la ley.

En el recurso de apelación electoral se pueden impugnar, de acuerdo con los artículos 40 y 41 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) *Fuera de proceso electoral federal.*

- 1) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.
- 2) Los actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables en revisión y causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro.
- 3) El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sobre las observaciones hechas por

³⁰ Vescovi, Enrique. *Los Recursos Judiciales y Demás Medios Impugnativos en Iberoamérica*. Depalma. Buenos Aires. segunda edición, Argentina 1988, pp. 14 y 99. Guasp, Jaime. *Derecho Procesal Civil*. Civitas, S.A. Madrid, cuarta edición, España 1998. pp. 552 y 575, t. II. Carnelutti, Francesco. *Instituciones del Proceso Civil*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, traducción de la segunda edición Italiana, Argentina, 1973, pp. 180 y 181. t. II Couture, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Depalma, Buenos Aires, reimpresión de la tercera edición, Argentina, 1993, pp. 339 y 351.

los partidos políticos a las listas nominales de electores, respecto a los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente, cuando hubieren señalado hechos concretos, individualizados y debidamente acreditados.

Cuando se impugne este último tipo de actos, el recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes al en que se dé a conocer el informe, y acreditarse que se hicieron valer, en tiempo y forma, las observaciones sobre los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente de las listas nominales de electores (artículo 43 de la Ley de Medios).

b) Durante la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones.

Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión en los que se impugnen actos o resoluciones de los órganos del instituto, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, y que no puedan recurrirse en inconformidad o reconsideración, ni guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

c) En cualquier tiempo.

La determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La enumeración de los casos en que procede el recurso de apelación no debe entenderse limitativa, sino enunciativa, a fin de cumplir con el imperativo de someter al control constitucional todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, por lo que son impugnables todos los actos y resoluciones de carácter definitivo, emitidos por el Instituto Federal Electoral que lesionen los intereses jurídicos de los sujetos que legitima la ley, y que no sean controvertibles a través de cualquier otro medio de impugnación, esto es, que el medio de impugnación procedente a falta de otro específico es el de apelación, siempre y cuando lo promuevan personas legitimadas que aleguen la afectación de sus intereses jurídicos, en cuyo concepto no sólo caben los derechos subjetivos, sino también los llamados intereses legítimos en el derecho administrativo, y los intereses difusos, según se vio antes.

A. Competencia

De conformidad con el artículo 44 de la ley en consulta, la competencia recae siempre en la Sala Superior fuera de los procesos electorales federales, y dentro de estos recae en las Salas Regionales, por regla general, con excepción de los recursos donde se impugnen actos del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, o se controvierta el informe relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, que competen a la Sala Superior.

B. Sujetos legitimados

En términos del artículo 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pueden interponer el recurso:

- a) Los partidos políticos.
- b) Las agrupaciones políticas con registro.
- c) Los ciudadanos, por su propio derecho.
- d) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos.
- e) Las personas físicas o morales.

C. Plazo

El término general es de cuatro días, y el de tres días para el caso de que se interponga contra el informe relativo a las observaciones hechas a la lista nominal de electores.

D. Sustanciación del recurso

De acuerdo con el artículo 46, apartado 3, de la Ley de Medios, cuando el acto impugnado es una determinación o aplicación de sanciones, la Sala puede citar a las partes para celebrar una audiencia, si considera que las pruebas deben desahogarse ante ellas.

La audiencia se llevará a cabo con o sin su asistencia o la de sus representantes.

E. Término para resolver

Por disposición del artículo 47, apartado 2, de la citada ley, los recursos serán resueltos dentro de los seis días siguientes a aquél en que se admitan, con excepción de los que se interpongan dentro de los cinco días anteriores al de la elección, los cuales de acuerdo con el artículo 46, apartado 1, serán resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, para lo cual el promovente deberá señalar la conexidad de la causa.

Cuando los recursos no guarden relación con la inconformidad, serán archivados como asuntos definitivamente concluidos, para lo cual el magistrado electoral propondrá el proyecto respectivo en términos del artículo 199, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2. Juicio de inconformidad

A. Procedencia

El artículo 49 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el juicio procede, exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez de proceso electoral federal, para impugnar las determinaciones de las autoridades federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en los términos de las siguientes disposiciones.

B. Actos impugnables

a) En la elección de presidente, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por nulidad de la votación de una o varias casillas o por error aritmético.

- b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.
 - 1. Los resultados de las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - 2. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, y
 - 3. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por error aritmético.
- c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:
 - 1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o
 - 2. Por error aritmético.
- d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:
 - 1. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidades federativas, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - 2. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, y
 - 3. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.
- e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:
 - 1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o
 - 2. Por error aritmético.

Respecto de la hipótesis de procedencia de este juicio, relacionada con las causas de nulidad de la votación recibida en casillas, en los juicios de inconformidad promovidos contra diversos cómputos distritales, se sostuvieron criterios interesantes y afinadores de otros anteriores, en cuanto a la causal de error aritmético. Así, por ejemplo, se distinguió el concepto de error que establece el artículo 247 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual no requiere de la determinancia, para efectos del recuento en la diligencia de cómputo distrital, de aquel que establece el artículo 75, apartado 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación, el cual sí requiere de determinancia para efectos de decretar la nulidad de la votación recibida en casillas.

También se consideró que no era necesario el escrito de protesta, en caso de que procediera la petición de recuento de la votación, en términos del artículo 247 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del resultado de dicha diligencia se obtuvieran variaciones con los datos originalmente asentados por la mesa directiva de casilla.

En cambio, si no había variación de los datos asentados por la mesa directiva de casilla y los encontrados con motivo del recuento ordenado judicialmente, sí sería requisito necesario haber presentado la protesta, previo al inicio del cómputo distrital.

Una cuestión que ya se venía sosteniendo pero que se afinó y complementó con motivo de las resoluciones dictadas en los juicios de inconformidad promovidos contra cómputos distritales de la elección presidencial del 2006, es la relativa a las cuestiones que deben tomarse en cuenta para determinar si hay error o no en los datos de las actas de escrutinio y cómputo de casillas.

Así por ejemplo, se consideró que, para estar en aptitud de estudiar adecuadamente la solicitud de nulidad de votación recibida en casilla, deberían analizarse las copias certificadas de las actas de escrutinio y cómputo exhibidas por la demandante en el juicio de inconformidad, así como las listas nominales solicitadas por el magistrado instructor a la autoridad responsable.

Por cuestiones de tiempo, se implementaron algunas novedades, como encomendar a los Consejos Distritales que contaran los ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal y enviaran la información o, en su caso, del registro de ciudadanos en tránsito, tratándose de casillas especiales también se encomendó, en algunos casos a las Salas Regionales que realizaran el conteo de actas que estaban en su poder, por haber tramitado los juicios de diputados y senadores para enviar los datos atinentes a la Sala Superior. Con lo anterior se abrevió tiempo para resolver con todos los datos necesarios que se pudieran recabar.

En dichos asuntos se consideró que los datos inverosímiles no deberían tomarse en cuenta para obtener las diferencias entre los rubros fundamentales y que para determinar su credibilidad deberían contrastarse con los datos auxiliares.³¹

C. Escrito de protesta

En el artículo 51 de la ley, se considera al escrito de protesta por los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo de una casilla, como un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral, y a la vez como requisito de procedibilidad del juicio, para hacer valer la generalidad de las causas de nulidad de votación recibida en la casilla.

La regulación imprecisa en un principio, y las condiciones reales en las que se han dado las cosas, así como el curso de la evolución de los procesos electorales, han generado criterios jurisdiccionales flexibles de la Sala Superior para dar por satisfecho este requisito, revestido originalmente de formalismos excesivos, en prevención de grandes cantidades de demandas inocuas ante el Tribunal Electoral, que pudieran impedir la marcha adecuada del organismo y la eficiencia de su labor para los casos en que verdaderamente fuera necesaria su función de impartición de justicia.

³¹ Véanse los diversos juicios de inconformidad promovidos contra los cómputos distritales de la elección presidencial del 2006, resueltos en sesión de 28 de agosto de 2006.

Como al paso del tiempo se ha visto disminuido el riesgo de que los tribunales electorales se vean ahogados con asuntos intrascendentes, las tesis se fueron orientando a facilitar el acceso real y efectivo a la justicia, como fue el criterio, ya arraigado, de no exigir que sólo los hechos materia de la protesta se pudieran invocar para fundar las causas de nulidad aducidas por los promoventes, sino que protestada una casilla, en la inconformidad se pudieran invocar cualesquiera otros hechos; ocurridos en la mesa de votación, que en una entidad la ley estableció como potestad y no como carga para los partidos políticos la presentación del escrito de protesta (Legislación de Querétaro),³² o bien, precisar con la mayor apertura, los plazos para la presentación del aludido escrito (Legislación de Nuevo León).³³

Desde luego, como medio de preconstituir una prueba, sólo se le ha reconocido a la protesta la calidad de indicio, cuya fuerza probatoria depende de las circunstancias de su entorno en cada caso.

Cabe mencionar, que durante algún tiempo existió consenso entre los magistrados de la Sala Superior, en cuanto a su atribución de examinar la constitucionalidad de actos y resoluciones, e incluso la de desaplicar la ley inconstitucional en los casos concretos de su competencia, y como se formularon agravios en ese sentido por vez primera, en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-041/99 y SUP-JRC-127/99 y sus acumulados,³⁴ se sostuvo por mayoría de seis votos que el escrito de protesta previsto en el artículo 55 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado de Guerrero y el 304 en relación con el 332 del Código Electoral del Estado de México, respectivamen-

³² Tesis relevante S3EL 043/97: "PROTESTA, ESCRITO DE. NO ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD Y SU PRESENTACIÓN ES OPTATIVA (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)." p. 61. *Ob. Cit.*

³³ Tesis relevante S3EL 017/97: "PROTESTA, ESCRITO DE. PUEDE PRESENTARSE MIENTRAS NO SE INICIE EL CÓMPUTO TOTAL (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN)." p. 62. *Ob. Cit.*

³⁴ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-127/99 y acumulados promovido por la coalición formada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México contra actos del Tribunal Electoral del Estado de México.

te, que son semejantes en su redacción al 51 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contravienen lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual protege la administración expedita de justicia, de tal manera que entre los órganos jurisdiccionales y los gobernados, no exista obstáculo para que los juzgadores estén prestos a desempeñar la función jurisdiccional. Por tanto, se sostuvo que, si en materia electoral existen tribunales especializados para resolver controversias que les son propias, es claro que entre estos órganos jurisdiccionales y los ciudadanos que acudan a ellos, en ejercicio del derecho de la jurisdicción, no debe existir barrera alguna que impida el acceso a los tribunales y el pronto, completo e imparcial desempeño de la función; de modo que como el escrito de protesta constituye una actuación ante órganos electorales que no son tribunales jurisdiccionales, que se interponen entre los gobernados y los órganos jurisdiccionales, a cuya falta de presentación se le atribuye el efecto de declarar improcedente el recurso de inconformidad, tal exigencia debería reputarse como inconstitucional y que ante la disyuntiva de aplicar los preceptos de una ley secundaria como los mencionados o el artículo 17 constitucional, se impone la aplicación de este último, como tribunal garante de la constitucionalidad, por lo que si es voluntad de los partidos políticos preconstituir un medio indicario para demostrar en el juicio de inconformidad la existencia de una violación cometida durante la jornada electoral, tales institutos están en libertad de presentar escritos de protesta, pero su omisión no debe traducirse en causa de improcedencia del medio de impugnación, para respetar el artículo 17 constitucional.

Sin embargo, este criterio no es aplicable en la actualidad, pues como ya se dijo, en la resolución de 23 de mayo de 2003, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente de contradicción de tesis 2/2000-PL, se asumió que la Sala Superior no tenía facultades para declarar o inaplicar normas y por consecuencia, debe entenderse que las tesis de la Sala Superior que contradigan dicha jurisprudencia quedaron sin efectos.

Incluso, es importante resaltar, que en diversos juicios de inconformidad promovidos contra cómputos distritales de la elección presidencial de 2006, se consideró que el artículo 51, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, como requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, la presentación del escrito de protesta, cuando se hagan valer causales de nulidad previstas en el artículo 75 del propio ordenamiento, con excepción de la señalada en el inciso b), apartado 1 y que en el apartado 4 de este artículo se establece que el escrito de protesta debe presentarse ante la mesa directiva de casilla, al término del escrutinio y cómputo, o ante el Consejo Distrital correspondiente, antes del inicio de la sesión de los cómputos distritales.³⁵

D. Competencia

De acuerdo con lo preceptuado por los artículos 53, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 189, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde resolverlo en única instancia a la Sala Superior, cuando se promueva para impugnar los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las impugnaciones relativas a la elección de diputados y senadores por ambos principios y la asignación a la primera minoría en la elección de senadores, al tenor de lo señalado en el inciso b) del primero de los preceptos en cita, compete resolverlas a la Sala regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad responsable.

E. Legitimación y personería

Según el artículo 54 de la ley en análisis, la promoción del juicio corresponde exclusivamente a los partidos políticos, quienes desde

³⁵ Véanse las diversas resoluciones dictadas en sesión de 28 de agosto de 2006.

luego, podrán hacerlo a través de los facultados por el artículo 13 de ese mismo ordenamiento, a que ya se hizo alusión al comentar las reglas generales aplicables a los medios de impugnación.

También, se prevé la posibilidad que de manera excepcional, los candidatos de los partidos contendientes en la elección puedan intentarlo, cuando por motivos de inelegibilidad se haya decidido no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

F. Sentencias

Las que resuelvan el fondo de los juicios de inconformidad tendrán los siguientes efectos:

- a) Confirmar el acto impugnado;
- b) Declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, y consecuentemente, modificar el acta de cómputo distrital respectiva;
- c) Revocar la constancia expedida a favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla a quien resulte ganador como consecuencia de la anulación, y modificar las actas de cómputo distrital y de entidad federativa;
- d) Declarar la nulidad de la elección de diputados y senador y revocar las constancias expedidas;
- e) Revocar las determinaciones sobre declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, y
- f) Hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando sean impugnados por error aritmético.

G. Sección de ejecución

La ejecución, dice Eduardo Couture,³⁶ "es el procedimiento dirigido a asegurar la eficacia práctica de la sentencia...".

³⁶ J. Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, tercera edición, reimpresión, Editora Nacional, México, 1981, pp. 438 y 439.

Por su parte, Eduardo Pallares³⁷ señala que “la ejecución de la sentencia debe distinguirse de su cumplimiento voluntario por parte del obligado. Aquélla supone actos jurisdiccionales que son manifestaciones de la soberanía del estado... La ejecución de las sentencias constituye el último período del juicio...”.

Trasladados los anteriores conceptos al campo del derecho electoral, es dable sostener que la resolución pronunciada en los juicios de inconformidad será ejecutable a través de la Sala Superior o Regional que la haya emitido, en su carácter de institución integrante de uno de los poderes por medio de los cuales el estado ejerce su soberanía, y que será precisamente el órgano que conoció de la controversia planteada el encargado de llevar a cabo la ejecución de la sentencia, ya que del contenido del artículo 57, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se advierte que la actividad jurisdiccional a desplegar en este tipo de juicios, estará conformada por actos de conocimiento y actos de ejecución, que atendiendo a la naturaleza de las impugnaciones, es necesario unir para evitar confusiones, incertidumbre y desconfianza en los ciudadanos respecto del manejo de los resultados electorales.

En el dispositivo en comento se establece que las Salas del Tribunal podrán modificar el acta o las actas de cómputo respectivas en la sección de ejecución que para tal efecto se abra al resolver el último de los procedimientos que se hubiere promovido en contra de la misma elección, en un mismo distrito electoral uninominal o en una entidad federativa.

Esta particularidad se presenta cuando la Sala, no obstante lo dispuesto en el artículo 73, fracciones II y III, de la multicitada ley, no decidió acumular los juicios de inconformidad, a pesar de haber dos o más en los que se impugna el mismo acto o resolución; pues no se puede perder de vista que el propósito fundamental de formar la referida sección de ejecución, es sumar las consecuencias jurídicas de los fallos emitidos en la totalidad de los juicios promo-

³⁷ Pallares, Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, segunda edición, Porrúa, México, 1965, p. 474.

vidos, ya que puede acontecer que en esta fase, como consecuencia de las declaraciones de nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, además de rectificar, recomponer o modificar las actas de cómputo respectivas, o en su caso revocar las constancias de mayoría y validez otorgadas, se decrete la nulidad de la elección de diputado o senador, ante la actualización de alguno de los supuestos que para tal efecto la ley señala, sin importar que se haya solicitado o no en los juicios resueltos individualmente.

3. Recurso de reconsideración

A. Definición

La palabra reconsiderar según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española³⁸ significa “volver a considerar”, por lo que reconsideración debe entenderse como la acción y efecto de volver a considerar un asunto.

B. Naturaleza jurídica y concepto

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su Libro Segundo, Título Quinto, comprendido por los artículos 61 al 70 regula la sustanciación, trámite y resolución del recurso de reconsideración.

Del artículo citado en primer término se conoce que este recurso es un medio impugnativo de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores; asimismo sirve para impugnar la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En el primer caso el medio de defensa constituye la segunda instancia en el

³⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 21ª edición. 1992, p. 1236.

juicio de inconformidad, y en el segundo supuesto es un proceso impugnativo de única instancia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral en el desarrollo del proceso electoral federal del año de 1997, respecto de las reglas de procedencia del recurso contenidas en el artículo 61 de la ley adjetiva procesal electoral, en una tesis relevante³⁹ estableció el concepto de sentencia de fondo.

Por sentencia de fondo, debe entenderse aquella en la que se resuelve la litis o controversia planteada mediante la aplicación de la ley general a un caso concreto, ya sea dando satisfacción a la pretensión o denegándola con la expresión de un juicio lógico que ocasiona la creación, modificación o extinción de una situación jurídica, por lo que este recurso de reconsideración resulta improcedente para impugnar las resoluciones en las que las Salas Regionales decretan el sobreseimiento, desechan de plano o tienen por no interpuesto el juicio de inconformidad, pues en estos casos no es resuelto el fondo sustancial de la cuestión planteada.

En la tesis relevante se dio una inteligencia amplia al concepto de sentencia de fondo, al precisar que si la Sala Regional, al resolver un juicio de inconformidad decreta el desechamiento o sobreseimiento respecto de la impugnación de la votación de algunas, entra al estudio de fondo en cuanto a otras casillas o causales de nulidad, esto es

³⁹ RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. El artículo 61, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prescribe que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar "las sentencias de fondo dictadas por las Salas regionales en los juicios de inconformidad", por lo que queda excluido de este medio de impugnación el estudio de las cuestiones que no toquen el fondo sustancial planteado en el recurso de inconformidad, cuando se impugne la decisión de éste, como en el caso en que se deseché o decrete el sobreseimiento; sin embargo, para efectos del precepto mencionado, debe tomarse en cuenta que sentencia es un todo indivisible y, por consiguiente, basta que en una parte de ella se examine el mérito de la controversia, para que se estime que se trata de un fallo de fondo; en consecuencia, si existe un sobreseimiento parcial, conjuntamente con un pronunciamiento de mérito, es suficiente para considerar la existencia de una resolución de fondo, que puede ser impugnada a través del recurso de reconsideración, cuya materia abarcará las cuestiones tocadas en ese fallo.

Sala Superior. S3EL 024/97

Recurso de reconsideración. SUP-REC-036/97. Partido Cardenista. 19 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.

suficiente para considerar satisfecho el presupuesto de procedencia, pero además, que la Sala Superior se debe pronunciar en el fallo, tanto respecto a los agravios relacionados con las casillas de las que la Sala *a quo* decidió la cuestión sustancial, como de los argumentos referentes a las casillas en que se desechó el juicio de inconformidad o se sobreseyó, y actuar en consecuencia.

Con esto se trató de superar una situación de incertidumbre que provocaba la ley, que admitía como posibles varias soluciones, como la de sólo admitir la reconsideración en parte y dejar la otra para el juicio de revisión constitucional, o desecharla toda.

C. Presupuestos del recurso

En atención a los presupuestos del recurso de reconsideración, puede establecerse cuál es la parte que puede hacer valer el agravio conducente:

- a) Si la sentencia de la Sala Regional del Tribunal dejó de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por la ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiera podido modificar el resultado de la elección, le correspondería hacerlo valer solamente al partido actor en el juicio de inconformidad.
- b) Si la sentencia otorgó indebidamente la constancia de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta de que originalmente se le otorgó o asignó, ocasiona que el recurso pueda ser promovido por el partido político que postuló la fórmula de candidatos a quienes les fue revocada la constancia de mayoría y validez o asignación a la primera minoría que le había sido otorgado en su favor en principio por el órgano del instituto.
- c) Si la sentencia anula indebidamente una elección, corresponde al partido político a favor de quien el órgano del Instituto Federal Electoral correspondiente originalmente declaró la validez de la elección y le otorgó la constancia correspondiente, en este caso aunque no haya comparecido al juicio de inconformidad como tercero interesado.

En el caso de que la sentencia de la Sala Regional declare la nulidad de elección por confirmarse la inelegibilidad de la fórmula de candidatos decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, el recurso puede ser interpuesto por el partido político actor en el juicio de inconformidad y por la fórmula de candidatos cuando hayan fungido como actores en el juicio de inconformidad.

En el caso de la actuación del Consejo General del Instituto Federal Electoral cuando se sostiene que asignó indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional, el recurso de reconsideración puede ser interpuesto por cualquier partido político que se vea afectado con dicho acto.

D. Requisitos especiales

a) El primero consiste en haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la ley. Este requisito no rige cuando se impugna la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional ya que tales actos no son impugnables a través de un medio de impugnación previo.

b) El segundo se refiere a la obligación de señalar claramente el presupuesto de la impugnación, de conformidad con lo previsto por la ley. Lo anterior tiene como objeto primordial que exista correspondencia entre el presupuesto invocado y la parte que promueva el recurso, a fin de establecer la procedencia o no del mismo.

c) El tercero consiste en la obligación de expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección. Al respecto es necesario que los agravios expuestos den la posibilidad de modificar los resultados de la elección.

Debe destacarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral en una tesis relevante⁴⁰ estimó que la ley secundaria no puede limi-

⁴⁰ "RECONSIDERACIÓN. EL TERCERO INTERESADO PUEDE INTERPONERLA SI CON SUS AGRAVIOS CREA LA EXPECTATIVA DE MODIFICAR EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN". *Sala Superior. S3EL 018/97. Recurso de reconsideración. SUP-REC-011/97. Partido Revolucionario Institucional. 16 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González*

tar las hipótesis previstas en el artículo 60, párrafo 3, de la Carta Magna, pues la disposición de la ley fundamental sólo exige que se dé la situación de posibilidad, es decir, que se estime actualizado en todos los casos en que "...por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección", sin reducirlo sólo a algunos casos en que se dé esa hipótesis; aunque en la ley ordinaria se podían fijar los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite del medio de impugnación, con esto no redujo el alcance de la base fundamental; si el legislador ordinario no estableció alguna prohibición para considerar que en el artículo 62 se determinaba un catálogo limitativo de presupuestos, se estimó que cuantas veces se plantee un recurso de reconsideración y se expresen agravios que conforme a la normatividad aplicable puedan conseguir la modificación del resultado cualitativo de la elección, mediante la anulación de los comicios, la revocación de la anulación decretada por la Sala Regional, el otorgamiento del triunfo a un candidato o fórmula distintos a los que se encuentran declarados ganadores, etc., se debe tener por satisfecho el presupuesto de procedencia en comento. Esto sucede si se promueven sendos juicios de inconformidad por el partido triunfador y otro de los contendientes; ambos obtienen parcialmente en las respectivas sentencias; esto trae como consecuencia la recomposición del cómputo, con el resultado de no variar la fórmula ganadora, pero sí verse reducida la diferencia de votos; si el partido vencido interpone el recurso de reconsideración contra la sentencia dictada en el juicio promovido por el partido victorioso, y con la expresión de sus agravios crea la expectativa de que la Sala *ad quem* revoque la anulación decretada por la *a quo* de alguna o más casillas, y esto crea la posibilidad de que en un nuevo cómputo con motivo de la sentencia de reconsideración, pudiera alzarse con la victoria la fórmula de candidatos del partido recurrente.

Por otra parte, la Sala Superior no puede suplir las deficiencias u omisiones en los agravios o en la cita de los preceptos jurídicos presuntamente infringidos. Tampoco se puede ofrecer o aportar prueba alguna, sólo en casos extraordinarios se podrían ofrecer pruebas supervenientes, siempre y cuando éstas sean determinantes

para que se acredite alguno de los presupuestos señalados para la procedencia de este recurso.

E. Competencia

Este recurso de reconsideración es de la competencia exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

F. Legitimación y personería

En principio, los partidos políticos son los que pueden hacer valer este recurso. Por excepción se legitima a los candidatos en el caso de que la sentencia de la Sala Regional confirme la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto al realizar la calificación de la elección: o bien, revoque la determinación de dicho órgano por la cual estableció que cumplía con los requisitos de elegibilidad.

Un aspecto importante es el relativo a que en la ley electoral procesal no se contempla la interposición del recurso de reconsideración por parte de quien obtuvo el triunfo en las elecciones, porque es lógico que los resultados de la elección, la declaración de validez y la expedición de la constancia le beneficia en todo momento. Sin embargo, hubo un caso en que un partido político que obtuvo el triunfo acudió a esta segunda instancia, pero a la vez, otro de los partidos igualmente interpuso el recurso de reconsideración, haciendo valer diversas violaciones tendientes a modificar el fallo impugnado, por lo tanto, si en uno de ellos se cumplía con el requisito de procedibilidad mencionado, es decir, que sus agravios estén dirigidos a modificar el fallo impugnado (especialmente el interpuesto por el partido perdedor), como consecuencia lo cumplía el otro recurso. Esta flexibilidad que se hizo del requisito referido permitió fallar el asunto conforme a derecho, resolviendo las pretensiones tanto del perdedor como del ganador de la elección, para ello, por existir evidente interconexión recíproca entre ambos debido a que lo decidido en uno influía necesariamente en la resolución del otro, y viceversa, al

conformar una unidad de las causas, fue que se decidió acumular dichos recursos para resolverlos en una sentencia.⁴¹

La impugnación de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación hecha por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, corresponde a los partidos políticos que por haber registrado candidatos pueden ser favorecidos con la asignación.

En lo referente a la personería, este medio de impugnación sólo podrá ser presentado por el representante del partido político que interpuso el juicio de inconformidad al que recayó la sentencia impugnada, o aquel representante que compareció ante la Sala Regional, en nombre de un partido tercero interesado.

También podrá ser presentada por los representantes del partido político acreditados ante los consejos locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna.

La impugnación de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional lo comprende exclusivamente por los representantes de los partidos acreditados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los candidatos deberán presentar en forma personal el recurso de reconsideración.

G. Plazos y términos

En este recurso no se sigue la regla de los demás medios de impugnación, sino que existen plazos distintos:

- a) De tres días, para impugnar las sentencias recaídas a los juicios de inconformidad.
- b) De cuarenta y ocho horas, cuando la impugnación verse sobre la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional hecha por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁴¹ "RECONSIDERACIONES CONEXAS, CUÁNDO PROCEDE LA INTERPUESTA POR EL VENCEDOR DE LA ELECCIÓN", revista *Justicia Electoral*, suplemento número 1, 1997.

H. Trámite

En atención a sus características especiales, si el acto impugnado es la sentencia recaída al juicio de inconformidad dictada por una Sala Regional, ésta será la instancia competente para recibir de manera directa el recurso y darle el trámite legal; pero si el acto impugnado es la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, éste será el órgano que debe recibirlo y darle el trámite.

I. Sentencias y efectos

Las sentencias que se dicten en los recursos de reconsideración son definitivas e inatacables, sus efectos serán los de confirmar el acto o sentencia impugnado, o modificar la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional cuando se acredite el error aritmético en el cómputo del Consejo General o la violación a las fórmulas de asignación.

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

El juicio para la protección de los derechos político-electorales se establece como medio de defensa jurisdiccional para salvaguardar los derechos de esta clase consignados en la Constitución Federal, de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Con esto se subsanó la falta de un juicio constitucional para tutelar estos importantísimos derechos, ante el resultado histórico que cerró la puerta del juicio de amparo.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el sujeto legitimado para promover el juicio en cuestión, por regla general, es el ciudadano, por sí y de manera individual, y la excepción se da tratándo-

se de la negativa indebida del registro como partido político o agrupación política, cuando se hubiere asociado con otros ciudadanos para tomar parte en asuntos políticos, caso en el cual no es necesario que el escrito inicial se suscriba por todos los integrantes, sino que la demanda deberá presentarse por quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Asimismo, se requiere que el ciudadano haga valer presuntas violaciones a su derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de asociarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Sobre este último elemento, la Sala Superior estableció que para tener por satisfecho dicho requisito es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a algunos o varios de los derechos mencionados, para que se estime procedente el juicio, ya que constituye un elemento formal, que sólo tiene por objeto determinar la procedencia procesal del juicio, ante la limitación constitucional y legal de la materia que puede ser objeto de examen y decisión en esa vía, que consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no alguno o varios de los mencionados derechos político-electorales; de igual manera, se determinó que el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no contiene requisitos de procedencia del juicio en comento, sino únicamente circunstancias de tiempo en que debe promoverse.⁴²

La prerrogativa constitucional de ser votado, no siempre está amparada por el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues en ciertas hipótesis su tutela se deposita en el juicio de inconformidad y, en su caso, en la segunda instancia de éste que es el recurso de reconsideración, como es el supuesto en el que en los procesos electorales federales, las

⁴² Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-015/99, promovido por Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera, fojas 11 a 15 de la sentencia.

autoridades electorales, por causas de inelegibilidad, determinan no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva a un candidato.

En el juicio de que se trata, la parte demandada siempre será una autoridad, calidad que no tienen los partidos políticos; sin embargo, esto no significa que no exista la posibilidad de que por medio de este procedimiento, el Tribunal Electoral pueda llegar a conocer de presuntas violaciones a los mencionados derechos político-electorales, provenientes originalmente de los órganos de dirección de los partidos políticos, en perjuicio de sus afiliados, en razón de que los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, según prevé el artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; los partidos políticos están obligados a observar la Constitución y a respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, como se advierte en el artículo 25, apartado 1, inciso a) del citado código, al exigir que se incluya invariablemente esa obligación en la declaración de principios; los partidos políticos están obligados a normar sus actividades conforme a sus estatutos, como se lee en el artículo 24, apartado 1, inciso a) del ordenamiento en consulta; y el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene como atribución la de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al código citado y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, como consta en el artículo 82, apartado 1, inciso h) del susodicho cuerpo normativo; pues de la conjunción de las disposiciones mencionadas puede resultar que los afiliados se quejen ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral por violaciones a la Constitución, a las leyes o a los estatutos de su partido político, que puedan redundar en transgresión a sus derechos políticos, especialmente el de asociación, y si el citado Consejo General no pone remedio a la situación, que contra su actuación se promueva el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

En el juicio de que se trata se contempla el principio de definitividad, pues en el artículo 80, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se previene que el actor agote todas las instancias previas, incluyendo los recursos contemplados en las normas estatutarias partidistas, que forman parte de la cadena de impugnación, y realice las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral pretendidamente violado, de acuerdo con la forma y plazos que las leyes respectivas establezcan.

Por cuanto se refiere a la competencia en el conocimiento y resolución de este juicio, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Superior es la competente para conocer de éste, salvo cuando se trate de violaciones relacionadas con los requisitos indispensables para que el ciudadano pueda ejercer el voto, señaladas en los incisos a), b) y c) del apartado 1 del artículo 80 de la ley invocada, cometidas durante los procesos electorales federales, supuesto en el cual la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que éstas se dieron, es la competente.

La sentencia que resuelve el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tiene el carácter de definitiva e inatacable, con los efectos de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados.

Con relación a las notificaciones de dichos fallos, cabe puntualizar que la regla contenida en el artículo 84, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, abandona la estipulada en el artículo 27, apartado 1, del propio cuerpo legal, que señala que las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar el día siguiente al en que se dictó la sentencia, dado que en la disposición en comento, para el actor, al tercero interesado y a la autoridad responsable, se fija como término el de dos días.

Asimismo, se previene que en cualquier otro caso, la notificación puede hacerse por correo certificado, telegrama, o estrados, sin que ello implique la exclusión de la notificación por fax, pues ésta resulta ser de carácter excepcional de acuerdo con el artículo

29, apartado 1, de la ley en comento, por lo que si quienes presiden los órganos competentes estiman necesario realizar las notificaciones por esta vía, la disposición especial mencionada no constituye obstáculo.

Finalmente, en lo que se refiere a la ejecución de la sentencia que acoge la pretensión del actor en los casos de los supuestos contenidos en los incisos del a) al c) del apartado 1 del artículo 80 de la normatividad electoral aludida, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad no puede incluir al ciudadano en la lista nominal de electores correspondiente, o bien expedirle el documento requerido por la ley para emitir el sufragio, la copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia, así como una identificación del ciudadano, permiten al promovente del juicio ejercer su derecho al voto el día de la jornada electoral, norma que tiene su antecedente en los fallos del Tribunal Federal Electoral que recogió el legislador en la última reforma.

5. Juicio de revisión constitucional

Fue creado directamente en la Constitución con el objeto de ejercer control sobre la constitucionalidad de los procesos electorales de las entidades federales que tienen algunas bases en la ley superior. Es un medio jurisdiccional en oposición a los administrativos, porque su conocimiento está conferido a un tribunal jurisdiccional. Es extraordinario, porque procede sólo en casos excepcionales y limitados, no forma parte del proceso del que proviene el acto o resolución que se combate ni se sigue ante la misma organización judicial y sólo se puede promover contra resoluciones definitivas y firmes. Es de plena jurisdicción, porque en su sentencia se puede revocar el acto combatido y sustituirse a la autoridad responsable en la comisión de la resolución jurídica correspondiente.

Los actos impugnables son los definitivos y firmes de las autoridades administrativas y jurisdiccionales del orden electoral en las entidades federativas, con motivo de los procesos electorales

para elegir al Gobernador del Estado, a los Diputados de las legislaturas locales y a los miembros de los ayuntamientos, así como al Jefe del Gobierno y a los Diputados a la Asamblea de Representación del Distrito Federal, quedando excluidos los actos concernientes a otros comicios, según la interpretación sistemática que realizó la Sala Superior, del artículo 99, párrafo 4, fracción IV, de la Constitución, en relación con otros dispositivos de ésta y de los artículos 86 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴³

La única autoridad competente para el conocimiento de este juicio es la Sala Superior, por disposición expresa del artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La definitividad exigida como requisito de procedibilidad se satisface cuando el acto o resolución combatido resuelve la materia de que se trate o concluye de cualquier modo, sin posibilidad de mera impugnación o modificación oficiosa ante autoridades locales, con lo que incluye las resoluciones de fondo y las que no lo deciden por falta de requisitos formales.⁴⁴

Del medio evidente de que el agotamiento de todos los medios locales de defensa se exige por considerarse la vía ordinaria para reparar las violaciones cometidas y restituir al afectado en el goce de sus derechos, el Tribunal ha deducido lógicamente que, cuando el recurso procedente que no fue agotado no puede producir los efectos restitutorios o no lo puede hacer totalmente, ya sea porque su régimen normativo no lo permita o porque las circunstancias de hecho que forman el entorno del circuito lo impidan, sin motivo imputable para el promovente, al no existir la razón de la exigencia de ocurrir previamente a aquella circunstancia, tam-

⁴³ SUP-JDC-024/99, SUP-JDC-029/99 y SUP-JDC-030/99. Actora: planilla número "uno" de la Unidad Territorial Cuauhtémoc, de la Demarcación Territorial Cuauhtémoc, en el Distrito Federal.

⁴⁴ Tesis de jurisprudencia S3ELJ023/2000: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL".

bién se debe considerar conocer tal requisito para entrar al fondo del asunto en la revisión constitucional.⁴⁵

La misma elección se tomó en el caso en que, sin causa imputable al promovente, ya no resultaba posible sustanciar y resolver el recurso local y promover después el juicio de revisión constitucional, para que se decidiera en el fondo antes de la instalación de la legislatura electa, con lo que se corría el riesgo de una denegación de justicia.⁴⁶

La Constitución y la Ley poseen como requisito de procedibilidad que los actos o resoluciones violen un precepto constitucional, lo que se ha tomado como una exigencia de carácter formal, que se satisface con la mera alegación de que se cometió una violación a ciertos preceptos de la ley fundamental, e inclusive, cuando simplemente se aducen violaciones a las leyes secundarias, porque ésta implica la aseveración de que se transgredió el principio de legalidad acogido directamente en la Constitución.⁴⁷

Se exige que el acto o resolución sea determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones. Este requisito se le ha interpretado de manera liberal, teniéndose por satisfecho ante la mera posibilidad racional de que los efectos o las consecuencias del acto de que se trate puedan desviar, alterar o dilatar cualquier fase de ese proceso electoral en sus partes sustanciales, o que el acogimiento total o parcial que se pueda dar en el fallo de la Sala Superior pueda llevar a cambiar el resultado de la elección.

Una situación especial se presentó con la demanda formulada por el partido político declarado ganador de una elección, a la que se le dio igual solución que al caso ya comentado del recurso de reconsideración.⁴⁸

⁴⁵ SUP-JRC-006/2000 y acumulado.

⁴⁶ SUP-JRC-023/98 y SUP-JRC-024/98.

⁴⁷ Tesis de jurisprudencia S3ELJ02/97: "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".

⁴⁸ SUP-REC-001/97 y acumulado, SUP-REC-007/97 y acumulado, y SUP-REC-008/97 y acumulado.

Sobre el requisito de que sea posible jurídica y materialmente la reparación de las violaciones invocadas dentro de los plazos electorales y antes de la instalación de los órganos electos o de la toma de posesión de los funcionarios, se ha establecido que la toma de posesión y la instalación de los órganos sólo impide la reparación de las violaciones cuando sea definitiva y no cuando se trate sólo de actos preparatorios.⁴⁹

Ante la posición de una autoridad responsable en el sentido de que la reparación sólo surtía sus efectos hasta que se tomaran providencias para su cumplimiento, en interpretación directa de la Constitución se fijó el criterio de que, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revoca el acto o resolución electoral combatido originalmente y lo constituye por la determinación correspondiente, la reparación de las transgresiones opera de inmediato mediante el dictado de la sentencia, sin necesidad de ninguna providencia o actuación de las autoridades responsables, de manera que si después de la emisión del fallo en el que se revocó la calidad de funcionario electo a una persona, ésta toma posesión del cargo, no existen bases legales para sostener que la reparación no se realizó antes de la toma de posesión, y quien indebidamente asumió el cargo lo debe dejar inmediatamente para que el verdadero ganador entre en funciones, con todas sus prerrogativas, derechos y obligaciones.⁵⁰

Con relación a la legitimación ha quedado aclarado que las coaliciones la tienen para ocurrir a este juicio, en tanto que no constituyen una persona moral diferente de los coaligantes, sino sólo una unión temporal de varios partidos políticos para un fin específico, y no una fusión de personas morales.

Sobre la personería se expresó la mayor amplitud de criterio, admitiendo que con que el promovente se encontrara en cual-

⁴⁹ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 10/2004: "INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL".

⁵⁰ Tesis relevante, S3EL 005/98: "CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. SI SE TOMA POSESIÓN CON BASE EN CONSTANCIAS REVOCADAS CON ANTERIORIDAD, EQUIVALE A UN ACTO INEXISTENTE".

quiera de los supuestos del artículo 88 de la Ley de Medios era suficiente para tener por satisfecho el requisito, y se ha mantenido esa solución en diversas variantes presentadas.⁵¹

6. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral y los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En materia laboral, el legislador confirió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad para conocer de controversias de este carácter, suscitadas entre el Instituto Federal Electoral y su personal, y las del Tribunal con sus propios servidores.

A. De los conflictos o diferencias entre el Instituto Federal Electoral y su personal

a. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, párrafo segundo, y 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 167 a 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 186, fracción III, inciso e) y 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y las disposiciones del Estatu-

⁵¹ Véanse por ejemplo las tesis: "PERSONERÍA CUANDO EXISTE PLURALIDAD DE PROMOVENTES EN UN MISMO ESCRITO, ES SUFICIENTE QUE UNO SOLO LA ACREDITE PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUISITO"; "PERSONERÍA. DEBE TENERSE POR ACREDITADA CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE OBRAN EN EL XPEDIENTE LA ACREDITEN Y SE ESTÉ PROVEYENDO SOBRE EL ESCRITO DE DEMANDA"; "PERSONERÍA EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES SUFICIENTE CON TENER FACULTADES EN LOS ESTATUTOS DEL REPRESENTADO" y "PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL". Visibles en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 221 en adelante.

to del Servicio Profesional Electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver todos los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y cualquiera de sus servidores.

La Sala Superior, al analizar el alcance de los enunciados “relaciones de trabajo” y “diferencias laborales”, realizó una interpretación amplia, no restrictiva, de estas voces, de tal suerte que se incluyeran en ellas los asuntos en los cuales exista una relación típica, de las reguladas ordinariamente por el derecho del trabajo y, además, todos los casos litigiosos entre la autoridad electoral y alguno o algunos de los individuos que formen parte de su personal, sin perjuicio del origen que rija la relación, como puede ser, en su caso, alguna de carácter temporal derivada de un contrato de prestación de servicios. Este criterio se sustentó en la tesis de jurisprudencia S3LAJ 04/98: “CONFLICTOS LABORALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CON SU PERSONAL TEMPORAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL PARA RESOLVERLOS”.

b. Procedencia

El artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el juicio procede para resolver las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

A su vez, el artículo 96, apartado 1, del citado ordenamiento, establece que el servidor del Instituto Federal Electoral que haya sido sancionado o destituido de su cargo o que se considere afectado en sus derechos y prestaciones laborales por parte de dicho instituto, puede promover la demanda respectiva directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El apartado 2 de este artículo señala que será necesario, para que proceda el juicio, que el servidor público involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, instrumentos que norman las relaciones laborales respectivas.

c. Término

El artículo 94, apartado 2, de la ley impugnativa electoral, señala que para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios surgidos de diferencias o conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, se consideran días hábiles, en cualquier tiempo, todos los días del año, con exclusión de los sábados, domingos y días de descanso obligatorio.

El artículo 96, apartado 1, establece, en lo conducente, que el plazo con que cuenta el servidor para inconformarse por el acto que considere perjudicial, es de quince días hábiles, siguientes al en que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.

d. Caducidad

Los plazos que se fijan en las leyes para que cualquier interesado ejerza el derecho de acción son de caducidad, porque condicionan el ejercicio de dicho derecho a que se ejerza, precisamente, en ese lapso previsto en la norma; de modo que, cuando el derecho no se hace valer dentro del plazo, se extingue, por la falta de actividad del titular para acudir ante el órgano jurisdiccional a plantear el litigio, a efecto de que resuelva la situación de hecho que estima contraria a derecho. Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que, tratándose de la caducidad como causa de defensa del demandado, es a éste a quien corresponde probar la fecha en que el actor fue notificado de la determinación correspondiente. Tal criterio fue expresado en la tesis de jurisprudencia S3LAJ05/98: "CADUCIDAD EN MATERIA LABORAL. CARGA DE LA PRUEBA".

e. Requisitos de la demanda

El servidor que considere haber sido afectado en sus derechos o prestaciones, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. Así lo establece el artículo 96, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, escrito de demanda

que deberá reunir los requisitos exigidos por el artículo 97, apartado 1, del citado ordenamiento, y que son:

- a) Hacer constar el nombre completo y señalar el domicilio del actor para oír notificaciones;
- b) Identificar el acto o resolución que se impugna;
- c) Mencionar de manera expresa los agravios que cause el acto o resolución que se impugna;
- d) Manifestar las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda la demanda;
- e) Ofrecer las pruebas en el escrito por el que se inconforme y acompañar las documentales, y
- f) Asentar la firma autógrafa del promovente.

f. Legitimación y personería

La ley establece que son partes en el procedimiento, el actor, reconociendo tal carácter al servidor afectado por el acto o resolución impugnados, quien tiene la posibilidad de acudir a juicio personalmente o por conducto de apoderado; y el Instituto Federal Electoral, quien actuará por conducto de sus representantes legales.

g. Sustanciación

En los artículos 99 a 105 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se contienen las reglas a que debe sujetarse la sustanciación del procedimiento, como sigue.

Presentado el escrito de demanda, dentro de los tres días siguientes al de su admisión, se correrá traslado en copia certificada al demandado, quien deberá contestarla dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que se le notifique. Transcurridos quince días hábiles, después de la contestación del demandado, se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos; en esta audiencia, la Sala Superior determinará sobre la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando su desahogo y desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias a derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.

h. Sentencia

En los artículos 106 a 108 se previene, tanto la naturaleza de la sentencia que se dicte, como sus efectos, estableciendo que la Sala resolverá en forma definitiva e inatacable, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 101 de esta ley, pudiendo sesionar en privado cuando la índole del conflicto planteado así lo amerite. La sentencia se notificará a las partes personalmente o por correo certificado si señalaron domicilio, en caso contrario se hará por estrados. Una vez notificada la sentencia, las partes podrán, dentro del término de tres días, solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral la aclaración de la misma, para precisar o corregir algún punto. La Sala dentro de un plazo igual resolverá, pero por ningún motivo podrá modificar el sentido de la misma.

Los efectos de la sentencia de la Sala podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados. En el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad.

B. De los conflictos o diferencias entre el Tribunal Electoral y sus servidores

a. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, y 189, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 4 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, corresponde a la Sala Superior resolver los conflictos o diferencias laborales surgidas entre el Tribunal y sus servidores.

b. Comisión sustanciadora

Conforme a lo dispuesto por el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 95 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para la sustanciación de sus conflictos laborales, el Tribunal cuenta con un órgano colegiado, integrado por un representante de la Sala Superior, quien la preside, otro de la Comisión de Administración para cuyo nombramiento se deben escuchar las opiniones de los representantes de la Sala Superior y del sindicato, y un tercero nombrado por el sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación. Estos representantes durarán en su encargo cuatro años y podrán ser removidos por quienes los nombraron.

Las determinaciones de la Comisión Sustanciadora serán tomadas por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes.

c. Sustanciación

En la sustanciación y resolución de los conflictos laborales, se aplican, en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, entendiéndose, para esos efectos, que las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponden a la Sala Superior, y las del presidente de la Suprema Corte, al presidente del Tribunal.

En el artículo 95 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral se establece que la comisión deberá presentar sus dictámenes ante la Sala Superior y, en el caso de imposición de sanciones a los servidores, por irregularidades o faltas administrativas en que incurran en el desempeño de sus funciones, los presentará a la Comisión de Administración para su resolución.

d. Recurso de apelación

A los servidores del Tribunal les son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 137 de la Ley Orgánica del

Poder Judicial de la Federación, que, en materia de responsabilidades, señalan:

Artículo 131.-Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

- I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;
- II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;
- III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;
- V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;
- VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;
- IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- X. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y

XII. Las demás que determine la ley.

Artículo 137.- Tratándose de jueces y magistrados, la destitución sólo procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos, y
- II. Cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.

En el caso de que a un Magistrado de Sala Regional o cualquier otro servidor del Tribunal, se le destituya o suspenda por alguna de las causas previstas en los preceptos anteriores, según el caso, podrá presentar apelación por imposición de sanciones administrativas, directamente ante la Sala Superior. Recibida la apelación, el Magistrado Presidente la turnará a un Magistrado para que la sustancie, solicitando éste al órgano competente la remisión del expediente respectivo, y elaborará, en un plazo no mayor de veinte días hábiles posteriores al siguiente en que le sean turnados los autos, un proyecto de resolución que presentará a la Sala Superior. La única excepción para cumplir con este plazo, es la relativa a que la naturaleza de las pruebas aportadas o la trascendencia del asunto, requiera de un plazo mayor, en cuyo caso, este período no deberá exceder el plazo legal fijado para resolver. Además, si el caso lo amerita, el Magistrado encargado de la sustanciación o la Sala Superior, podrán solicitar el desahogo de diligencias para mejor proveer.

e. Sentencia

Las sentencias emitidas por la Sala Superior en esta materia, son definitivas e inatacables, puesto que así lo establece el artículo 189, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Los efectos de la resolución podrán ser, respecto del acto o resolución impugnada, la de confirmarlo, modificarlo o revocarlo, quedando en el Presidente del Tribunal Electoral, asegurarse que la sentencia se ejecute.

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

SUMARIO: I. Los derechos político-electorales; II. Protección de los derechos político-electorales; III. Derecho de votar; IV. Derecho a ser votado; V. Democracia directa; VI. Derecho de asociación.

I. Los derechos político-electorales

Los derechos políticos son una manifestación y forma de ejercicio del poder soberano que tiene el pueblo, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 constitucional, y reconocen como elemento consustancial e indispensable el Estado de Derecho, sustentado sobre el respeto de los Derechos Humanos y de las garantías constitucionales para su protección.

Los derechos político-electorales del ciudadano se encuentran en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consisten en:

- Votar en las elecciones populares;
- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Además el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé el derecho de observación en las elecciones (artículo 5, apartado 3).

1. Derecho a votar

Consiste en el derecho individual de los ciudadanos con capacidad para participar en los procesos comiciales, para expresar su voluntad a favor de alguna de las opciones presentadas para su decisión, como el caso de la elección de representantes populares o los procesos reparticipación ciudadana que establezcan las leyes.

2. Derecho a ser votado

El derecho a ser votado consiste en la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, cuando tenga las calidades y requisitos exigidos por las leyes, tales como edad, residencia, etcétera, a participar en el desarrollo del proceso electoral correspondiente, especialmente en la campaña electoral, con las garantías para hacerlo con libertad y en forma pacífica; a exigir el respeto al resultado obtenido, y a ocupar el cargo para el que resulte electo.

3. Derecho político-electoral de asociación

Este derecho consiste en la libertad de los ciudadanos para organizarse democráticamente en partidos y agrupaciones políticas, conforme a las ideas que se compartan con otros, para la consecución de los fines comunes de orden político en el país; en obtener el registro de las autoridades electorales correspondientes, cuando satisfagan los requisitos exigidos por las leyes; en conservarlo mientras no incurran en una causal para su cancelación; en obtener todas las prerrogativas consecuentes a esa calidad, etcétera, pero también comprende el respeto al estatus de los militantes, consignado en sus documentos básicos y en el resto de su normatividad rectora, a la que la ley le exige guiarse por los principios democráticos mínimos, por lo menos.

4. Derecho político de petición

El derecho de petición, tocante a los asuntos políticos del país, es exclusivo de los ciudadanos mexicanos, a diferencia del genérico derecho de petición consignado en el artículo 8 constitucional, que es de carácter general para todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional.

II. Protección de los derechos político-electorales

En México, durante más de un siglo los derechos políticos no tuvieron un desarrollo jurídico importante, desde la conformación misma del Estado Nacional Mexicano hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, en atención a que no existía la posibilidad de plantear los conflictos surgidos en la aplicación e interpretación de las leyes electorales ante órganos jurisdiccionales autónomos integrados con funcionarios imparciales e independientes, pues los cuestionamientos sobre esta materia concluían en la calificación de las elecciones por órganos políticos, conformados naturalmente por personas comprometidas con la política militante y con interés partidista o de grupo en los temas sometidos a su decisión, de modo que sus resoluciones se encontraban fuertemente impregnadas de criterios políticos-partidistas.

La intervención del Poder Judicial de la Federación tiene como principal referente el año de 1874, cuando se dio lugar a la conocida polémica entre José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, respecto a la procedencia del juicio de amparo para la defensa de los derechos políticos.

José María Iglesias, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo imperar el criterio de la procedencia del amparo para revisar la legitimidad democrática de las autoridades emisoras de un acto reclamado como violatorio de garantías, pero esta situación fue fugaz, porque al asumir la presidencia de ese alto Tribunal, Ignacio Luis Vallarta, el criterio se interrumpió con el argumento esencial de que el juicio de amparo sólo estaba pre-

visto para proteger los derechos del hombre y no los derechos políticos de los ciudadanos.

El resultado de esa polémica marcó los derroteros hacia el futuro, habiendo encontrado eco en la legislación, hasta época reciente, y con esto se generó un gran vacío y se dejó incompleto el derecho constitucional a la jurisdicción, al dejar a los ciudadanos sin posibilidad alguna de ocurrir a los tribunales a través de algún juicio, recurso o medio de defensa cualquiera, para la tutela de sus derechos político-electorales, frente a actos o resoluciones que pudieran conculcarlos.

En la actualidad, en la Constitución se encuentran las bases para la intervención de una jurisdicción específica creada para el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados respecto al alcance y aplicación de los derechos político-electorales, a través del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, al que pueden acudir únicamente los ciudadanos en forma individual y por sí mismos, sin ninguna representación, y cuyo conocimiento corresponde, por regla general, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque en los años correspondientes a los procesos electorales federales, las Salas regionales tienen competencia para conocer de algunas clases de estos asuntos.

Toda la regulación de este juicio se encuentra, desde 1996, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esta nueva experiencia le tocó vivirla a la primera integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, especialmente a la Sala Superior que es la única permanente y con jurisdicción para conocer de las violaciones a los derechos electorales cometidas en las elecciones estatales y municipales, después de agotar las instancias previstas por las leyes locales aplicables.

En los años de funcionamiento de la Sala Superior se ha suscitado gran variedad de casos sobre la temática que nos ocupa, los cuales han exigido desentrañar el rico contenido de cada uno de los derechos político-electorales, y permitido descubrir la relación

existente entre ellos, así como la que tienen con el resto de las libertades comprendidas en el título primero de la Constitución.

La labor interpretativa de los derechos político-electorales del ciudadano, acorde con su naturaleza constitucional, se ha distinguido por la apertura hacia su optimización, con la inteligencia de que sus limitaciones son de estricta interpretación y aplicación, y que invariablemente deben tener un sustento constitucional.

III. Derecho de votar

El derecho de votar, requiere de ciertas condiciones fundamentales para su ejercicio.

Sufragio universal, conforme al cual todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política.

Sufragio igual. Implica que el peso y valor del voto de todos los electores, no debe diferenciarse por ningún motivo. Este principio cobra especial importancia en la geografía electoral al exigir la formación de circunscripciones electorales compuestas en lo posible con una cantidad prácticamente igual de ciudadanos, sin llegar, desde luego, a la imposible igualdad matemática en esta materia, ante la dinámica natural de la población.

Sufragio secreto. Conduce a que la decisión de los electores se tome en privado, sin que nadie le pueda exigir su publicidad ante los demás, de modo que excluye toda forma abierta de la emisión del voto. En este tópico se llegan a encontrar diferencias con las elecciones celebradas bajo el sistema de usos y costumbres, ya que en ellos se vota abiertamente en muchas comunidades.

Sufragio libre. El principio de la libertad de elección se encuentra también en las constituciones, la libertad de elección es una exigencia fundamental de la elección misma; sin ella no existiría en absoluto una elección, y significa que el acto de la emisión del voto debe ser ejercido sin coerción y sin presión ilícita.

En un principio respecto al derecho de votar, su enfoque consistía en garantizar que a los ciudadanos se les entregara su credencial para votar con fotografía y su inscripción en los listados nominales.

Para el ejercicio de este derecho político electoral se requieren como elementos indispensables, en términos de la legislación, contar con credencial para votar y estar inscrito en la lista nominal de electores; sin embargo, además de tales instrumentos, se requiere para su adecuado desarrollo, la realización de un conjunto de actos encomendados a la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones, que se llevan a cabo, ordinaria y generalmente, durante la etapa de preparación de la elección.

El control de constitucionalidad y legalidad de tales actos, conforme a la normatividad vigente, se encomendó a los partidos políticos a través del ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos, y no a los ciudadanos, pues se tuvo en cuenta, principalmente, que la labor de los tribunales se vería rebasada y no podría resolver en tiempos razonables el cúmulo de impugnaciones que se pudieran presentar por cada ciudadano de manera individual.

Tratándose del derecho de voto, algunos de los problemas que se presentan, son:

- a) Cuando habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; y
- c) Cuando se considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

La reforma constitucional de 14 de agosto de 2001 en materia indígena tuvo sus implicaciones en materia electoral, en especial en lo relativo al ejercicio del sufragio. En la fracción III del apartado A

del artículo 2 constitucional, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, esto es, el derecho positivo reconoce y legitima los métodos de elección mediante usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Sin embargo, el propio texto constitucional establece limitantes, en el sentido de que se debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, y una segunda, consistente en que el ejercicio de este derecho tiene que ser en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Esta última limitante es tan amplia y diversa, que genera un reconocimiento limitado de los usos y costumbres de elección de los pueblos indígenas, pues éstos chocan con frecuencia con los principios constitucionales rectores de las elecciones, de modo que, en realidad, la reforma constitucional no parece acorde con diversos pactos y convenios internacionales suscritos por México, como el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

Esta postura legal, ha llevado a la Sala Superior a considerar como inválidas elecciones realizadas por usos y costumbres, cuando se ha visto afectado algún principio de la universalidad del sufragio.¹

IV. Derecho a ser votado

El derecho a ser votado está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una prerrogativa de la cual gozan todos los ciudadanos mexicanos, según lo dispone la fracción II del artículo 35.

¹ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-013/2002, resuelto el 5 de junio de 2002.

Esta disposición debe entenderse en el sentido de que para ser titular de este derecho no basta con ser ciudadano, porque también deben cumplirse las demás condiciones y requisitos de elegibilidad previstos en la ley.

El hecho de establecer requisitos para ser elegible, tiene la finalidad de tratar de asegurar mayor experiencia y arraigo del candidato en el país, así como impedir incompatibilidades entre diversas funciones y el uso de los cargos públicos como ventaja indebida en la campaña electoral.

El derecho a ser votado no incluye únicamente la participación en una campaña electoral, como se consideró en un principio, y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó.

1. Candidatos Independientes

El tema se abordó en la Sala Superior, con base en lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, constitucional, con el resultado de que dos magistrados consideraron que el precepto contenía imperativamente el monopolio de las candidaturas por los partidos políticos; dos más que no estaba previsto ese monopolio, pero tampoco prohibido, por lo que el legislador ordinario se encontraba en libertad de establecerlo o no, y al haber optado por el monopolio, su actitud no resultaba inconstitucional, y finalmente, dos magistrados consideramos que el monopolio indicado es contrario al derecho constitucional a ser votado, porque de la letra ni de la interpretación del precepto se desprende la imposición de la exigencia de ser postulado por un partido político para participar como candidato a un puesto de elección popular, pero también, que para la participación independiente resultaba indispensable y obligatorio para el legislador emitir la regulación legal conducente, para evitar los riesgos que entraña esta modalidad.

2. Candidatos no registrados

Otro caso relevante, no sólo por lo extraordinario del asunto en sí, sino por las posiciones asumidas por los integrantes de la Sala Superior fue el presentado con motivo de la elección municipal de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, ante la posibilidad de que candidatos no registrados hubieran ganado la elección. En la sentencia, la mayoría de los integrantes de la sala consideró que no era posible contender como candidato no registrado, sino que necesariamente debía hacerse a través de la postulación por parte de un partido político, y registrado en términos de la legislación ante la autoridad administrativa electoral, y que los votos emitidos por este tipo de candidatos deberían ser considerados nulos. La minoría estimó que esta era una restricción indebida al derecho de ser votado, de manera directa y de manera indirecta al derecho de votar, máxime que de la interpretación de la legislación electoral de esa entidad, los votos emitidos por estos candidatos debían ser considerados como válidos.

3. Elección o designación de interinos

Respecto a la designación para ocupar cargos públicos de elección popular con carácter de interino o provisional, por un método distinto al sufragio ciudadano (por ejemplo, cuando se anula la elección y el congreso asume las facultades de designar a quien ocupará el cargo, en tanto se realiza la elección extraordinaria), la Sala Superior ha estimado que ese acto no puede ser impugnado a través de los medios de impugnación electorales, por considerarlo de naturaleza ajena a la materia, esto es, sin vinculación con la expresión de la voluntad popular en ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, para la renovación de los poderes, sino que es producto del ejercicio de una atribución conferida por el orden constitucional local,² pero a mí me siguen quedando dudas al respecto.

² Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-2/2001. Resuelto el 16 de enero de 2001.

V. Democracia directa

Respecto a los mecanismos de democracia directa, la Sala Superior ha considerado que sí pueden ser objeto de tutela jurisdiccional, si se toman como punto de partida los principios constitucionales establecidos tanto en el artículo 41, fracción IV, conforme al cual no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral, exento de control jurisdiccional, así como el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión constitucional electoral, en el que los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral.³

VI. Derecho de asociación

En un principio se consideró que este derecho se concretaba a la posibilidad de formar partidos políticos y agrupaciones políticas, sin incluir al conjunto de derechos que se adquieren dentro de las organizaciones, de participar en las decisiones internas, ocupar los puestos directivos, elegir a sus candidatos, etc., de modo que se consideró improcedente el juicio de protección para combatir actos u omisiones de los órganos de los partidos políticos; después se fijó el criterio de que la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, cuando se imputara la vio-

³ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, resuelto por mayoría de cuatro votos el 30 de agosto de 2002.

lación a un partido político, debía realizarse mediante la promoción de la queja correspondiente, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual, al resolverla, además de sancionar al partido, debía restituir al ciudadano en el goce y disfrute del derecho político-electoral violado.

Una nueva reflexión llevó a la Sala a considerar que el juicio de protección sí resultaba procedente para impugnar actos de los partidos políticos, cuando implicaran violación a los derechos de los militantes, y se estableció que para acceder a dicho medio jurisdiccional, el ciudadano afectado debía agotar los medios intrapartidistas previstos en los estatutos respectivos, al ser estos un medio idóneo para obtener la restitución de sus derechos, cuya regulación derivaba de la ley.

En este tema, el tribunal se ha ocupado de establecer los requisitos mínimos para considerar a un partido como democrático, como un modo de garantizar el derecho de asociación política de los ciudadanos integrantes de los mismos, pues su afiliación no implica una disminución o anulación de sus derechos, sino por el contrario, una ampliación y potencialización hacia el interior del partido.

El derecho de asociación política forma parte del derecho fundamental de asociación y, por tanto, comparte el mismo fundamento axiológico, consistente en la reunión de individuos en una corporación más o menos organizada, para conseguir de manera más eficiente un fin común a sus miembros, que en el caso analizado tiene un contenido político.

Incluso, este basamento es propiamente el mismo que el de la sociedad, la cual se conforma también en razón de un objetivo —el bienestar común— el cual se entiende de diversa manera y se consigue por diversos medios, en función de las distintas idiosincrasias de los individuos o grupos de éstos integrantes del conglomerado social.

Por tanto, el derecho de asociación se ha considerado como un derecho fundamental que debe garantizarse en un Estado Democrático de Derecho, a fin de garantizar el libre desarrollo de la persona.

Para el desarrollo adecuado de los derechos políticos es necesaria la vigencia plena de otros derechos fundamentales, sin lo cual no puede estimar que ejerce en toda la intensidad garantizada por la Constitución el derecho de asociación política, especialmente los siguientes:

Derecho a la información. El contar con información, entendida como el conjunto de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada, es esencial para tomar la decisión más adecuada a los intereses de cada persona, razón por la cual debe garantizarse el otorgamiento de la información necesaria para el ejercicio de los derechos político-electorales. Íntimamente relacionado con el derecho a la información, se encuentra el derecho de petición, consistente en obtener una respuesta a alguna solicitud pacífica y por escrito a la autoridad competente.

Derecho a la libre expresión o difusión de las ideas. Este derecho es fundamental para el ejercicio de los derechos político-electorales, tanto en la sociedad en general, como al interior de los partidos, porque si la finalidad de los derechos electorales consiste en llevar una propuesta política determinada al gobierno, es necesario darla a conocer para que los ciudadanos estén en condiciones de optar por ella. También es necesario garantizar un espacio para acoger las opiniones contrarias a una postura determinada o las deficiencias y quejas en su implementación. Este derecho viene a complementar el derecho a recibir información, pues precisamente consiste en darla.

EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y LOS PROCESOS DE DEMOCRACIA DIRECTA *

SUMARIO: I. Antecedentes. II. Juicio de revisión constitucional electoral. III. Instrumentos de democracia directa. IV. Procedencia del juicio de revisión constitucional electoral contra procesos de participación ciudadana. V. Exigencia constitucional y de derecho internacional del derecho a la jurisdicción en materia político-electoral.

I. Antecedentes

1. Tutela internacional de los derechos político-electorales

Al analizar en esta misma obra el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mellizo del juicio de revisión constitucional, se dice que en nuestro país, los derechos políticos carecieron de tutela jurisdiccional, en razón de que el juicio de amparo, el más popular de los procesos constitucionales mexicanos, excluyó de su objeto tuitivo a los derechos políticos, por razones históricas ampliamente conocidas.

La exclusión generó magna laguna en el sistema jurídico mexicano, casi un hoyo negro, con lo cual entró en conflicto, a la sazón,

* Ponencia presentada el 26 de noviembre de 2003, en el Senado de la República, LIX Legislatura, dentro del "Segundo Foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal".

con los tratados internacionales suscritos por México, lo que propició importantes litigios, en los que no salió bien librado el Estado Mexicano.

Una contienda singular se planteó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante tres denuncias sobre presuntas irregularidades en las elecciones de diputados y Gobernador de Chihuahua, así como del ayuntamiento de Durango, Durango, celebradas en los años 1985 y 1986 (casos 9768, 9780 y 9828).

Tales irregularidades se hicieron consistir en falsificación de actas de cómputo y de planillas de registro, así como la expulsión de representantes partidistas de las mesas de casilla, pero a la vez se quejaron de que en la legislación mexicana no existía algún recurso o medio de impugnación efectivo para garantizar la legalidad de las elecciones, ante órganos autónomos y funcionarios imparciales e independientes.

Luego de considerar que la vigencia de los derechos políticos, y demás derechos necesarios para ejercerlos, requiere un orden jurídico e institucional, donde las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes, para lograr que las elecciones sean auténticas, es decir, que sus resultados sean reflejo de la voluntad de los ciudadanos, la Comisión Interamericana recomendó al gobierno de México adoptar las disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, así como instituir un recurso eficaz y rápido para protegerlos.

Otro litigio de relevancia fue el caso 10.180, del cual conoció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, promovido por cuatro ciudadanos mexicanos, en contra del gobierno de México, en el año de 1987.

Los planteamientos fundamentales de la demanda se hicieron consistir en que dentro del sistema jurídico mexicano no estaba previsto un mecanismo de protección de los derechos políticos, ya que, si bien el juicio de amparo se instituyó para la protección de los derechos del hombre, en lo general, se ha considerado improcedente respecto de los derechos políticos, y

que por tanto, las leyes mexicanas, en sí mismas, vulneraban esos derechos humanos, al no establecer mecanismos para su protección; lo cual se estimó suficiente para acudir a los órganos internacionales, sin necesidad de la existencia previa de un acto de aplicación.

Las conclusiones a las que llegó la comisión, en el informe 8/91, de 22 de febrero de 1991, consistieron en que el gobierno mexicano debía adoptar, de inmediato, las medidas tendientes a cumplir su obligación de adecuar la legislación interna, con el fin de garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, mediante el establecimiento de un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales imparciales, tendiente a proteger los derechos políticos, según el artículo 25 de dicha convención; sin que para eso fuera obstáculo que la infracción se hubiera cometido por una entidad del Estado Federal, que conserva cierto grado de soberanía o autonomía respecto al gobierno nacional, porque la hipótesis se encuentra prevista expresamente en el artículo 28.2 de la propia convención, en el sentido de que en relación con las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de una Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de la Convención.

En estas condiciones, el desarrollo del sistema mexicano de partidos políticos, la mayor exigencia de la sociedad civil mexicana sobre el perfeccionamiento del Estado social y democrático de derecho, y las resoluciones de carácter internacional mencionadas, entre muchos elementos, se constituyeron en factores impulsores de la búsqueda de soluciones para llenar el vacío ostensible, con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación electoral, de índole nacional eficaz, ágil y sencillo, para la protección real y efectiva de los derechos políticos.

2. Evolución de los medios de protección de los derechos político-electorales en México

- A) Reclamación ante la Corte.** Un primer ensayo, anterior a las resoluciones mencionadas, tendiente a lograr la protección de los derechos políticos, tuvo lugar en 1977, con la reforma al artículo 97 de la Constitución Federal, mediante la cual se estableció el *recurso de reclamación* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para impugnar la resolución del colegio electoral de la Cámara de Diputados, respecto de la elección de alguno de sus miembros. Sin embargo, como los efectos de la resolución equivalían a los de una mera opinión, sin carácter vinculatorio, esto influyó definitivamente para su anticipada desacreditación e ineficacia, que se corroboró en la praxis.
- B) Tribunal de lo Contencioso Electoral.** Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, en 1987, se previeron los primeros medios de impugnación con vocación jurisdiccional, contra los resultados de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República. No obstante, como las resoluciones no eran obligatorias para los colegios electorales, tampoco colmaron adecuadamente las necesidades del Estado de derecho.
- C) Tribunal Federal Electoral.** En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral, y tres años después desapareció el sistema de *calificación* política de las elecciones de diputados y senadores.
- D) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Con las reformas constitucionales de 1996 se consolidó el sistema contencioso jurisdiccional en materia electoral, cuyos aspectos más destacados fueron los siguientes:
- a)** Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como mensaje de la decisión de respetar plenamente su autonomía, así como la independencia e imparcialidad de sus magistrados.
 - b)** Se terminó la calificación política de las elecciones, al asignar la de Presidente de la República a la Superior.

- c) Se creó un sistema nacional de medios de impugnación para el control constitucional y legal de todos los actos y resoluciones electorales (federales y locales), entre los que figura el juicio de revisión constitucional electoral, y a la vez se exigió a las legislaturas estatales el establecimiento de un sistema de justicia electoral, vinculado al nacional.¹

II. Juicio de revisión constitucional electoral

Las bases medulares del juicio de revisión constitucional electoral se encuentran en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la jurisdicción constitucional, para resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos previstos en la propia Constitución, y de conformidad con lo que dispongan las leyes, 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, con la única excepción de las acciones de inconstitucionalidad que se deduzcan contra leyes electorales, que se reservaron para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se precisa que esta vía procede 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; esto para evitar las graves consecuencias que derivarían de separar a los funcionarios cuando ya estuvieran desempeñando el cargo.

¹ Para una explicación más amplia y detallada de este tema se puede consultar: Elías Musí, Edmundo (Coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 157-520.

Este juicio, como todas las instituciones jurídicas, especialmente las que son totalmente novedosas, quedó sujeto a la necesaria adaptación y ajustes que exige su aplicación, pues la experiencia ha demostrado que los casos reales rebasan con creces, a la más prolija y fecunda previsión e imaginación legislativa.

Esto ha propiciado el surgimiento de diversos criterios de interpretación, integración y aplicación de las leyes electorales en la jurisprudencia, tales como el caso del reencausamiento de una vía elegida erróneamente, para que el asunto se conozca y resuelva en el medio de defensa federal o local que corresponda;² se determinaron las bases para lograr el cumplimiento de las sentencias del tribunal, con apoyo en las atribuciones emanadas del artículo 17 constitucional, para hacer real el acceso efectivo a la justicia;³ se esclareció la posibilidad de ocurrir *per saltum*, al juicio de revisión constitucional, sin agotar instancias locales, cuando los medios estatales no sean eficaces y adecuados para restituir plena y oportunamente los derechos electorales en litigio específico;⁴ se precisó que la definitividad exigida para promover el juicio de revisión constitucional se satisface, tanto en los casos de que la resolución impugnada ponga fin al procedimiento, sin decidir la cuestión controvertida, como cuando resuelve el fondo, si no admiten en su contra medio de defensa, así como los actos procesales que afecten de manera inmediata y directa derechos

² Tesis de jurisprudencia: 1. "MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA", y 2. "MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* pp. 171 y 173.

³ Tesis de jurisprudencia: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* p. 308.

⁴ Tesis de jurisprudencia: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 80.

sustantivos;⁵ se definieron los efectos que corresponden a las sentencias que afectan la integración de órganos jurisdiccionales o electorales, en el sentido de que se puede posponer la ejecución, para permitir el funcionamiento válido del órgano, mientras se hace la designación de sus integrantes conforme a la ley.⁶

III. Instrumentos de democracia directa

En la doctrina contemporánea, los mecanismos de democracia directa o participativa son medios complementarios de la predominante democracia representativa, mediante los cuales la ciudadanía participa directamente en la toma de ciertas decisiones de interés general, acerca de los asuntos más importantes de la comunidad, a través de la elección de alternativas sometidas a su consideración, mediante un proceso en que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes para considerarlos vinculantes.⁷

⁵ Tesis de jurisprudencia: 1. "ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO", y 2. "JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. CUÁNDO ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO DEL MEDIO IMPUGNATIVO DE PRIMERA INSTANCIA", pp. 18 y 155, respectivamente, de la *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

⁶ Tesis de jurisprudencia: "AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares)", y Tesis Relevante: "RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL", pp. 36 y 909, respectivamente, de la *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

⁷ Son muchas las obras donde se aborda este tema, entre las cuales podrían consultarse: BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 3ª reimpresión, 1999, pp. 59-73, Bovero, Michelangelo. *Una gramática de la democracia*, España, Trotta, traducción: Lorenzo Córdova Vianello, 2002, pp. 41-44, Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*. España,

Los instrumentos de participación ciudadana conocidos ampliamente son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

1. **Plebiscito.** Se trata de una consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia, encaminado a determinar la realización o no de acciones concretas.⁸
2. **Referéndum.** Consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales.⁹
Estos dos mecanismos pueden ser obligatorios (con efectos vinculantes para la autoridad) o facultativos.
3. **Iniciativa popular.** Consiste, en lo general, en el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales, a través de un procedimiento establecido por la normativa y con la satisfacción de los requisitos fijados para el efecto.¹⁰
4. **Revocación de mandato.** Se trata del instrumento mediante el cual es posible someter a la decisión popular la posibilidad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, a través también de un proceso legal determinado¹¹

IV. Procedencia del juicio de revisión constitucional electoral contra procesos de participación ciudadana

La Constitución General de la República no incluye, literalmente, mecanismos de democracia directa o participativa, para com-

Trotta, 6ª ed., 2004, pp. 946-948, y Carbonell, Miguel (compilador). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 21-74.

⁸ *Enciclopedia jurídica Omeba*. Argentina, Driskill, 1991, tomo XXII, pp. 372-373.

⁹ *Ibidem*, tomo XXIV, pp. 190-191, y *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y editorial Porrúa, 2002, tomo VI, pp. 113-115.

¹⁰ *Op. cit.*, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XV, pp. 851-853, y *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, pp. 543-548.

¹¹ *Op. cit.*, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XXII, pp. 372-373.

plementar el sistema democrático representativo de gobierno en el orden federal, pero tampoco se opone o rechaza tales instrumentos, en congruencia con la teoría del poder soberano del pueblo, que asume en el artículo 39, e incluso contiene algunas referencias a tales procedimientos, en los artículos 25, 26 y 122, como se verá más adelante.

En ese marco constitucional, la mayoría de los Estados de la República, en ejercicio de la porción de soberanía o autonomía que les corresponde legítimamente, han venido adoptando, en sus constituciones y leyes ordinarias, algunos mecanismos de los indicados.

Así, más de veinte Estados de la República prevén el plebiscito y el referéndum, generalmente como mecanismos de consulta de los ciudadanos en los casos relativos a la creación, supresión o fusión de municipios; en once de ellos se prevé la iniciativa popular, y todavía en ninguno la revocación de mandato.¹²

La organización de los procesos correspondientes se encuentra encomendada, ordinariamente, a la autoridad electoral del Estado.

En siete Estados se contemplan medios de impugnación jurisdiccionales, de los que conocen los tribunales electorales de la entidad, para combatir las decisiones importantes y los resultados conclusivos.

En todos ellos se reconoce, expresa o implícitamente, a los derechos de participación de los ciudadanos en estos procesos, la calidad de derechos político-electorales.

¹² Los instrumentos de participación ciudadana, no contemplados para la elección de personas a cargos públicos, sino para legitimar acciones de gobierno a través de su rechazo o aceptación como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular o la revocación de mandato, se encuentran establecidos en los sistemas jurídicos de veintiún Estados de la República, así como en el Distrito Federal. Las Constituciones que prevén formas de participación ciudadana corresponden a Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; por cuanto hace al Distrito Federal, la propia Constitución Federal, en el artículo 122, fracción V, faculta a la Asamblea Legislativa, para legislar lo relativo a la participación ciudadana, y los procesos de democracia directa, entre ellos el plebiscito, se definen e instrumentan en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es indudable que en los Estados aludidos el poder de la soberanía popular se manifiesta por un sistema democrático representativo, complementado con mecanismos de democracia directa o semidirecta, para el control de los poderes públicos y de los actos de gobierno, y que los derechos que se confieren a los ciudadanos en ellos, son derechos políticos de elegir representantes populares u opciones de gobierno, que se encuentran comprendidas, por tanto, en la regulación de los Tratados o Convenciones Internacionales, especialmente del Pacto de San José, en cuyo artículo 23 los Estados suscriptores se comprometen a establecer, en su legislación interna, medios de defensa sencillos, rápidos y eficaces para la protección de tales derechos, en tanto que en el artículo 28.2 el Estado nacional adquirió el compromiso de exigir a las entidades federativas el cumplimiento de esas obligaciones.

No obstante lo anterior, en el camino recorrido para ese efecto se ha enfocado la atención particular en los procesos de elección de representantes populares, porque son los que se realizan regular y ordinariamente, de manera que la estructura y terminología de éstos ha permeado en la redacción de la preceptiva de los medios de defensa de los derechos político-electorales del ciudadano.

Esto ha conducido al error, en diversos estados de la República, de no extender los medios de impugnación establecidos para controlar las elecciones populares, a los actos y resoluciones de los procesos de participación ciudadana, dejando a los afectados con ellas en estado de indefensión; mientras que en otras entidades se ha comprendido con mayor claridad la cuestión, por lo que el control del plebiscito o del referéndum se da a través de los mismos medios de impugnación que el de las elecciones de personas o por medios distintos específicos y ante los tribunales electorales.

Esta situación ha planteado el problema sobre la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral contra los resultados de los procesos de democracia directa de los Estados de la República.

La cuestión fue planteada en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al presentarse una impugnación contra la convocatoria a plebiscito que emitió el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto a la construcción de los segundos pisos

del Viaducto y del Periférico de la Ciudad de México, en donde la postura mayoritaria determinó la procedencia del juicio.¹³

1. Argumentación fundante de la procedencia del juicio. El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual, en ejercicio de la misma, dispuso constituirse en una república representativa, democrática y federal (artículo 40). Asimismo, en el artículo 41 se establece que la soberanía se ejerce por medio de los poderes de la Unión y de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Las anteriores disposiciones evidencian que es el pueblo quien ejerce la soberanía, primordialmente, a través de los mecanismos de democracia representativa o indirecta, al elegir a sus representantes. Empero, lo anterior no excluye la posibilidad de que la soberanía popular, como máximo poder, se exprese, además, a través de los instrumentos de democracia directa, si así lo determinan sus titulares, al adoptarlas como formas de organización democrática en su legislación.

La finalidad de la democracia consiste en conseguir, en la mayor medida posible, la intervención del pueblo en las grandes decisiones de la comunidad, lo que, a través de la historia, se ha obtenido mediante la combinación de medios directos (participativos), con medios indirectos (representativos), o sólo a través de estos últimos, como expresión, ambos, del ejercicio del poder soberano. Los dos instrumentos se erigen como formas para que el pueblo exprese su voluntad sobre determinados asuntos públicos; asimismo, existe la convicción de que el plebiscito y el referéndum permiten mayor participación de la voluntad popular en los asuntos de interés general, siempre y cuando, se encuentren respaldados con las condiciones necesarias para el ejercicio

¹³ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, resuelto por mayoría de cuatro votos el 30 de agosto de 2002, criterio que dio lugar a la tesis relevante: "PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL", *Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 775.

democrático, principalmente en materia de educación e información, porque una sociedad informada permite que las decisiones sean reflejo de una voluntad popular consciente de sus necesidades y problemas, así como la forma en que se propone satisfacerlas y darles solución; aunque también requieren respaldo fincado en procesos bien estructurados y correctamente operados.

Así, en la antigüedad era posible mayor democracia directa, gracias a las condiciones geográficas, demográficas y de disponibilidad de tiempo para dedicar una parte importante a los asuntos del gobierno. En estos casos, el pueblo se reunía para tomar las decisiones sobre los temas de la comunidad, así como la creación de leyes, dejando su ejecución y vigilancia a órganos que actuaban como representantes. Sin embargo, es notorio que en las sociedades modernas no es posible echar mano de los métodos de democracia directa para decidir la misma cantidad de cuestiones que en la Antigüedad, por el cambio de las condiciones que antes lo permitían, por lo que ahora se suele reservar para cuestiones excepcionales, de gran trascendencia, de modo que la democracia representativa se consolidó en el primer plano, de forma casi absoluta, conforme a la cual se eligen representantes, encargados de tomar y ejecutar las grandes decisiones que involucren a la sociedad.

Los medios de democracia directa se han concebido doctrinalmente, en la actualidad, como instrumentos para contribuir al control y contrapeso a los gobernantes, a fin de evitar posibles abusos o desviaciones de poder de los representantes populares en el ejercicio de sus funciones; para decidir cuestiones trascendentales o altamente controvertidas, aunque también podrían emplearse para superar la parálisis legislativa o administrativa en que pudieran incurrir las autoridades, verbigracia por luchas partidistas, razón por la cual constituyen mecanismos que tienden a la consecución de los sistemas de gobierno denominados democráticos.

Lo anterior permite concluir que no existen diversas democracias, sino sólo una institución que ha adoptado distintas modalidades, dependiendo del grado de participación del pueblo, ya sea mediante la elección de representantes (democracia representativa) o a través de la toma de decisiones por sí mismo (democracia directa).

Esta posición es aplicable a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que el elemento de mayor peso dentro de la forma de gobierno es el carácter representativo, sin negarle espacio en su seno a la participación directa del pueblo en los casos en que se determine en la legislación secundaria, es decir, el principio democrático previsto como esencial y fundamental en la Carta Magna, no implica exclusivamente la tutela de los procesos democráticos representativos, sino también los directos, pues el derecho político a participar de la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, constituye la esencia del sistema democrático que implica el gobierno del pueblo, es decir, de los ciudadanos, en quienes reside la soberanía y de los que emana todo poder público.

Lo anterior se robustece, si se tiene en cuenta que no existe oposición en las disposiciones constitucionales para que los Estados adopten instrumentos de participación directa del pueblo en actos o decisiones, sino que se encuentra reconocida la posibilidad de su implementación, pues en el artículo 3º constitucional se acoge una definición amplia del concepto democracia, en el sentido de que no sólo debe considerarse como una estructura jurídica y un régimen político, sino también un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; en tanto que en los artículos 25 y 26 se incluyó este amplio principio democrático, como rector del desarrollo nacional y de la planeación económica, al considerarse la posibilidad de establecer mecanismos democráticos directos, destinados a la elección de opciones a través de los procedimientos de participación y consulta popular.

Asimismo, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de participación ciudadana, rubro que incluye los métodos de democracia directa.

Inclusive, conforme al artículo 39, sólo el pueblo tiene la facultad inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno, derecho constitucional respecto del que no se encuentra previsto algún procedimiento, pero esta circunstancia no implica necesari-

riamente su falta de viabilidad, razón por la cual su cauce natural puede ser el de un medio de democracia directa.

2. Fundamento de la propuesta en los tratados internacionales. Los mecanismos de democracia directa encuentran un claro asidero en los tratados internacionales suscritos por México, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José,¹⁴ que desde entonces, constituyen parte de la Ley Suprema de la Unión, por disposición del artículo 133 constitucional.

En ambos instrumentos se establece, como parte fundamental de los derechos fundamentales en materia política, el de participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos (inciso a) de los artículos 25 del Pacto de Nueva York y 23 de la convención).

Dichos preceptos recogen, expresamente, como derecho político, la facultad de los ciudadanos de participar sin la mediación de representantes en los asuntos públicos, posibilidad dentro de la cual encuadran los instrumentos de democracia directa; sin que dicha atribución se pueda confundir con la de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas (derecho de ser votado), pues este derecho político se encuentra contemplado, por separado y de manera expresa, en el inciso c) de los preceptos citados.

Todo lo anterior permite concluir que el sistema jurídico mexicano reconoce la viabilidad de los instrumentos de democracia directa, como parte integral de la forma de gobierno adoptada y que las prerrogativas dadas en ellos a los ciudadanos son derechos político-electorales, porque inciden en la forma de gobierno nacional, al permitir que sean los ciudadanos quienes asuman

¹⁴ El Pacto se abrió a firma el diecinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y seis en la ciudad de Nueva York, mientras que la Convención se realizó el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve en la ciudad de San José de Costa Rica. México suscribió ambos pactos internacionales hasta el año de mil novecientos ochenta y uno, con algunas reservas, referentes a los derechos políticos de los ministros de culto religioso.

decisiones trascendentes, y son electorales, porque tienen por objeto decidir una opción dentro de una alternativa.

V. Exigencia constitucional y de derecho internacional del derecho a la jurisdicción en materia político-electoral

El artículo 17 de la Constitución General de la República establece, como garantía individual a favor de los gobernados, la tutela judicial efectiva, consistente en el establecimiento de medios jurisdiccionales sencillos, rápidos y efectivos, encaminados a la protección de sus derechos.

Por su parte, el artículo 41 recoge el principio de que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, y para garantizarlo prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación integral, con espectro de control o tutela mayor que el de los Estados, porque a diferencia de éstos, el federal permite el análisis de su constitucionalidad.

El establecimiento de dicho sistema cuenta entre sus finalidades, con la de garantizar que todos los actos y resoluciones que involucren derechos político-electorales, sin excepción, sean objeto de control jurisdiccional, para que todo acto importante de la naturaleza señalada se sujete invariablemente a la constitucionalidad y legalidad. Esta finalidad consta de manera evidente en el proceso legislativo del cual surgió el decreto de reformas constitucionales en materia electoral de mil novecientos noventa y seis, pues desde la exposición de motivos y durante todos los debates se sostuvo, reiteradamente, la voluntad de conformar un sistema de impugnación jurisdiccional con las características precisadas.

El artículo 99 constitucional, en su fracción IV, sujeta al control de la constitucionalidad y legalidad, los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, cuando incidan de modo determinante en el proceso respectivo. Los conceptos genéricos *comicios* y *elecciones* deben entenderse referidos también a los

procesos o instrumentos de democracia directa, pues como ya se vio, a través de éstos también se ejercen derechos político-electorales.

De la misma forma, en los tratados internacionales descritos, el Estado Mexicano adoptó el compromiso de respetar y **garantizar** los derechos y libertades ahí reconocidos, entre los que destaca, conforme a lo dicho, los instrumentos de participación ciudadana, así como implementar, con arreglo a los procedimientos constitucionales y a las disposiciones de los pactos, las medidas, legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades, entre ellas, la previsión de un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo que ampare contra actos violatorios de los derechos fundamentales.

En consecuencia, los mecanismos de democracia directa deben ser objeto de un medio de control efectivo, sencillo y rápido, en los términos previstos tanto en la Constitución federal, como en los instrumentos internacionales, para garantizar su ejercicio efectivo.

Inclusive, la tutela de los derechos político-electorales que se involucran en los instrumentos de participación ciudadana que se exige en los tratados internacionales, únicamente puede ser garantizada por el Estado Mexicano, a través del establecimiento de un medio jurisdiccional de carácter nacional, el cual sirva tanto para garantizar la legalidad de los actos o resoluciones emanados en dichos procedimientos, como su constitucionalidad y sujeción a los tratados internacionales, sin que obste la posibilidad de establecer medios jurisdiccionales en los estados, puesto que la representación del Estado Mexicano en el ámbito internacional corresponde a los órganos nacionales, los cuales resultan obligados a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales, entre los que se cuenta el establecimiento de los medios de protección a los derechos políticos en mención. Así también, los tribunales estatales tienen vedada la posibilidad de ejercer un control difuso de la constitucionalidad, en términos del artículo 133 constitucional, conforme a la interpretación vigente sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵

¹⁵ Tesis de jurisprudencia: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, agosto de 1999, p. 5.

Todas las razones expuestas se conjugan para demostrar que el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, a nivel constitucional, tuvo por objeto hacer efectivo el derecho a la jurisdicción, establecido, sin excepciones, en el artículo 17 constitucional, para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, como expresiones del supremo poder soberano de la nación, en su ejercicio dentro de los procesos previstos para la realización del sistema democrático escogido por cada Estado de la Federación, y sus modalidades, y con el propósito, también, de cumplir los compromisos adquiridos con la suscripción de los tratados o convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano, donde se prevé la exigencia de establecer medios nacionales tuitivos de la participación directa de los ciudadanos en los actos de gobierno.

En esos términos, resulta inconcuso que el juicio de revisión constitucional electoral tiene también la función de control de los procesos de democracia directa o participación ciudadana que se lleven a cabo en las entidades federativas de la República, para lo cual su interpretación y aplicación debe atender al método funcional, que permite al intérprete elevarse sobre la simple literalidad preceptiva hacia los principios que informen las disposiciones jurídicas, con la mira de cumplir óptimamente las finalidades perseguidas y de dar la mayor salvaguarda a los valores en juego, y a la vez, apoyarse en una interpretación conforme a los principios y valores constitucionales y a los tratados internacionales.

No obstante, como una interpretación de esta índole suele transitar por una senda llena de polémicas y contradicciones, que pueden constituir un obstáculo serio para la impartición de justicia en los casos concretos, o ser fuente de criterios contradictorios, o de desinformación de los justiciables, que les impida ejercer su derecho de defensa plenamente, se considera conveniente la intervención del poder revisor de la Constitución, a fin de recoger en la Carta Magna el resultado de la interpretación mencionada, de manera expresa, sencilla, directa y lo más clara posible, para dar pauta así, a una reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de que se esta-

blezcan las particularidades que sean necesarias en el procedimiento del juicio de revisión constitucional en comento, cuando se reclamen actos o resoluciones derivados de procesos de participación ciudadana.

En seguimiento de una sana costumbre, seguida respecto a la Ley de Amparo, sería también conveniente recoger en la próxima reforma legal los criterios jurisprudenciales generados en la experiencia jurisdiccional, en lo que se consideren saludables para el mejoramiento de la justicia electoral.

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

SUMARIO: I. Derechos político-electorales. II La tutela judicial. III. Creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. IV. Regulación del juicio. V. Casos frecuentes o importantes.

I. Derechos político-electorales

Los derechos políticos son una manifestación y forma de ejercicio del poder soberano que tiene el pueblo, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 constitucional, y reconocen como elemento consustancial e indispensable, el Estado de Derecho, sustentado sobre el respeto de los Derechos Humanos y de las garantías constitucionales que los apoyan.

El núcleo de este conjunto se localiza en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reconoce al pueblo como titular esencial y originario de la soberanía nacional.

Ya se mencionó, que en el título primero de la Constitución se distinguen dos comunidades jurídicas, por lo que queda precisar que el objeto de estos derechos consiste en la conformación de los órganos de gobierno de representación popular y en la participación ciudadana en los demás asuntos políticos del país.

II. La tutela judicial

Desde la Constitución de 1857 se incluyeron en la Ley Suprema los derechos de votar, ser votado y asociarse en materia política,¹ pero en el marco jurídico nacional no existía medio jurisdiccional de defensa para su preservación.

El primer antecedente de tutela jurisdiccional de estos derechos lo constituyó el juicio de amparo, por breve lapso, alrededor de 1874. En la época en que José María Iglesias presidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, imperó el criterio relativo a que, para determinar la competencia de la autoridad, debía estudiarse también lo inherente a su legitimidad, con lo cual se incluyó el tratamiento de temas político-electorales. Esta corriente fue conocida como la doctrina de la *incompetencia de origen*.²

Por su parte, Ignacio L. Vallarta, detractor de esa postura, fue el principal impulsor para que la Suprema Corte abandonara el criterio. Este distinguió entre derechos del hombre, derechos políticos y derechos civiles. Destacó que los derechos políticos, a diferencia de los derechos del hombre, no son consustanciales a la naturaleza del hombre, sino que la Constitución de cada país los concede a sus ciudadanos, al regular determinadas materias, y que el juicio de garantías sólo tutelaba los derechos del hombre.³

El resultado de esa polémica marcó la directriz imperante hasta la actualidad, en cuanto a la improcedencia del juicio de amparo, para la tutela de derechos políticos.

Incluso, este criterio fue adoptado a nivel legislativo, y quedó recogido definitivamente en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, en el cual se establece la improcedencia del juicio

¹ Aunque la universalidad del voto fue un proceso gradual de más de un siglo, porque hasta 1912 se removieron las barreras censatarias y educativas, extendiendo el derecho de votar a todos los varones mayores de 21 años; desde 1952 se derrumbó la barrera de género, incorporando a las mujeres a la ciudadanía en las elecciones federales; y a partir de 1970 se extendió el sufragio a la franja de población juvenil, mayor de 18 años.

² Moctezuma Barragan. Javier. *José María Iglesias y la Justicia Electoral*. México, UNAM, 1994, pp. 114-124.

³ Vallarta, L. Ignacio. *Votos. Cuestiones Constitucionales*. edición facsimilar, México, Oxford, 2002, volumen 1, pp. 226-228.

contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.⁴

En las leyes electorales federales de 7 de enero de 1946 y 4 de diciembre de 1951 únicamente se previeron recursos administrativos de procedencia limitada, pero las cuestiones sustantivas relativas a las elecciones se ventilaban al momento de calificar las elecciones.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se dieron los primeros pasos encaminados a la judicialización de las impugnaciones electorales, al establecer el *recurso de reclamación* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, cuyas resoluciones si bien no resultaban vinculantes para dicho colegio electoral, tenían como sustento el prestigio y reconocimiento del tribunal emisor.

En el Código Federal Electoral de 1986, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con jurisdicción para resolver los recursos de apelación durante la etapa preparatoria, y los de queja, el primero para combatir violaciones al derecho de votar por falta de entrega de la credencial de elector o de inclusión en el listado nominal, y el segundo para impugnar cómputos distritales, pues en lo sustantivo, las violaciones que trascendieran al resultado de la elección sólo podían ser modificadas por los colegios electorales, por lo cual seguía siendo un sistema mixto donde la calificación por órganos políticos se combinó con la protección jurisdiccional.

Mediante las reformas de 1989-1990 se creó el Tribunal Federal Electoral, con atribuciones jurídicas de más amplio alcance. Esto se complementó con las reformas de 1993, que al contemplar la desaparición de la autocalificación, amplía las facultades del Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones y hace del Tribunal Federal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.⁵

⁴ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988.

⁵ Para una explicación más amplia y detallada de este tema se puede consultar: Elías Musí, Edmundo (Coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 40-329.

III. Creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

La posición adoptada por la Suprema Corte, de rechazo a verse inmiscuida en asuntos políticos, respaldada posteriormente por la normatividad vigente, generó la problemática de que los ciudadanos no contaran con un medio de control constitucional para hacer valer violaciones a los derechos político-electorales.

Sin embargo, el reconocimiento general de los derechos políticos, como derechos humanos, y el constante reclamo social para fortalecer las instituciones encargadas de resolver controversias e impartir justicia en materia electoral, dieron origen a renovadas concepciones jurídicas, políticas y sociales, diversas de las que se tenían en la época en que surgió el criterio que marginó la protección de esos derechos.

Esta situación condujo a distintos intentos legislativos orientados a dar satisfacción a esa necesidad de acceso a la justicia.

El mayor avance en ese proceso evolutivo, se encuentra en las vigentes reformas constitucionales y legales de 1996, las cuales significaron un sustancial progreso en materia de protección de derechos políticos, específicamente con la determinación de la autonomía plena del Instituto Federal Electoral, y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, así como con la fijación de las bases constitucionales del Derecho Electoral de los Estados de la República.

Esta situación logró subsanar, en parte, grandes vacíos existentes en el tema relativo a la tutela de los derechos políticos, en tanto que se estableció su protección a nivel constitucional, y para tal fin, se creó el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos de votar, ser votado y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.⁶

⁶ Así lo reconoció la Comisión Interamericana en 1998, al emitir un informe especial sobre la situación de los derechos humanos en México, y específicamente en el tema relativo a los derechos políticos, destacó los trascendentes avances hacia el objetivo de un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones. Asimismo, enfatizó, como uno de los

Uno de los puntos más destacables del actual juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano consiste en la ampliación de la jurisdicción a actos de autoridades estatales que sean violatorios de esos derechos, pues de esta manera, junto con el juicio de revisión constitucional electoral y los demás medios de impugnación, se propende a lograr un sistema integral de justicia constitucional de protección de los derechos político-electorales, aunque en la actualidad se abrió un hueco enorme, como se verá después.

IV. Regulación del juicio

Los aspectos generales para el trámite y resolución de esta clase de juicios, que son comunes al resto de los recursos y juicios de la materia electoral, se encuentran regulados en el libro primero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante LGSMIME), específicamente de los artículos 1 a 32. Además, en el libro tercero de la mencionada ley, artículos 79 a 85, se prevén reglas específicas para este medio impugnativo.

Por tanto, a fin de evitar una repetición de dicho contenido normativo, en este apartado únicamente se harán breves referencias sobre algunos aspectos relevantes de este juicio y, en su caso, la interpretación realizada por la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de incitar a la reflexión sobre su particularidad o trascendencia dentro del sistema jurídico mexicano.

1. Reglas generales

A. Suspensión. La interposición de los medios de impugnación, incluido este juicio, no produce efectos suspensivos sobre los efectos del acto o resolución impugnada, de modo que éstos

logros sustanciales de la reforma del sistema, la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. No obstante, la comisión reiteró la necesidad de adoptar las medidas necesarias, para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

surten todos sus efectos de inmediato (artículo 6, apartado 2 LGSMIME), con excepción de la imposición de sanciones, que se hacen efectivas hasta que son confirmadas (artículo 272, apartado 2, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

La justificación de esta medida se vincula al interés público que reviste el normal desarrollo de los procesos electorales, en cuanto mecanismo diseñado para el ejercicio de la soberanía del pueblo manifestada en la renovación de los representantes mediante los cuales la ejerce, cuya paralización, en cualquiera de sus etapas, implicaría una afectación al interés colectivo de la sociedad ante la sola posibilidad de que las autoridades no pudieran ser electas o entrar en funciones en las fechas constitucional y legalmente previstas para que los funcionarios anteriores cesen en sus cargos de elección popular. Entendida de esta manera, dicha disposición se asemeja a una disposición de uso mucho más extendido en nuestro sistema jurídico, que es la prevista en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme a la cual para la procedencia de la suspensión en los juicios de amparo indirecto deberá concurrir, entre otros requisitos, que no se siga perjuicio al interés público. Por tanto, esta medida es de cuño añejo en nuestro sistema normativo.

B. Plena jurisdicción. Los asuntos son resueltos con plena jurisdicción, esto es, el Tribunal Electoral debe instituirse a la autoridad responsable y resolver en definitiva lo que proceda sobre el fondo del asunto, desde luego, a menos que sea indispensable la reposición del procedimiento y siempre que no exista oportunidad de la autoridad responsable para emitir una nueva resolución en la que purgue los vicios de la anterior, en ejercicio de sus facultades originarias.⁷ (artículo 6, apartado 3 LGSMIME)

⁷ Tesis relevantes: 1. "REENVÍO. NO DEBE DECRETARSE CUANDO CON ELLO SE IMPOSIBILITA LA REPARACIÓN MATERIAL DE LA VIOLACIÓN ALEGADA", y 2. "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD", pp. 866 y 695 de la *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

C. Determinancia. Del artículo 99 constitucional derivan como reglas generales de procedencia para este juicio el que la reparación sea material y jurídicamente posible, y que, cuando el juicio se vincule a procesos electivos internos, la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso o el resultado de la elección.⁸

Es importante llamar la atención en este tema, porque no se encuentra expresamente en las reglas comunes de los medios impugnativos ni en las especiales de esta clase de juicios contenidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues sólo se prevé para los juicios de revisión constitucional electoral (artículo 86, apartado 1, inciso c). De esta suerte, podría suponerse que ese requisito es exclusivo de dicho medio impugnativo, lo que no es así, como lo interpretó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque ese requisito forma parte de las condiciones de procedibilidad establecidas en la Carta Magna y, por ende, de aplicación general a los medios de impugnación en materia electoral.

D. Suplencia. En la emisión de la sentencia existe la suplencia de los agravios deficientes (artículo 23 LGSMIME), lo cual implica identificarlos en cualquier parte de la demanda que se encuentre e incluso unirlos si aparecen disgregados, pero en ningún caso cambiar los hechos expresados o introducir elementos nuevos.⁹

2. Requisitos de procedencia

A. Actos impugnables. El juicio procede contra actos de las autoridades o de partidos que violen algún derecho político-electoral, en el artículo 79 LGSMIME se mencionan los derechos de

⁸ Tesis de jurisprudencia: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES", p. 181 de la Compilación ...

⁹ Tesis de jurisprudencia: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR ", p. 21, Tesis de jurisprudencia: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", p. 22, y tesis relevante "SUPLENCIA DE LA EXPRESIÓN DE LOS AGRAVIOS. SU ALCANCE TRATÁNDOSE DE CAUSAS DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA, *Compilación...* p. 939.

votar, ser votado, asociación en materia política y afiliación a partidos políticos.

En el artículo 80 de la LGSMIME se enuncian algunos ejemplos de hipótesis de procedencia, a saber: falta de entrega oportuna de credencial para votar o de inclusión en el listado nominal, indebida exclusión del listado nominal, negativa de registro como candidato a cargo de elección popular o de registro como partido o agrupación política y, por último, una cláusula abierta consistente en la violación a cualquier otro de los derechos político electorales previstos en el artículo 79 de la ley.

Con base en una interpretación garantista y progresiva de dicha disposición y del artículo 99 constitucional, la Sala Superior amplió la materia del juicio a los derechos de petición, información, reunión o libre expresión y difusión de ideas y a cualquier otro que resulte relacionado, como podrían ser fundamentación y motivación, acceso a la jurisdicción o el de debido proceso por mencionar algunos, lo cual se concretó en tres tesis de jurisprudencia, aprobadas durante el año 2002.¹⁰

Es pertinente agregar que existe un diverso derecho político electoral que no se encuentra enunciado en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ni en la Constitución General de la República, que es el derecho de los ciudadanos para participar como observadores en el proceso electoral (artículo 5, apartado 3 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), en la Sala Superior se han conocido algunos asuntos donde se aduce violación a este derecho, específicamente porque se niega la solicitud de fungir como observador electoral por parte del Instituto Federal Electoral.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia: 1. "DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN", 2. "DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA", y 3. "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN", pp. 96, 97 y 164, respectivamente, de la *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*

En un principio las negativas se impugnaron directamente a través de juicios para la protección de los derechos político electorales, pero la Sala Superior determinó que lo que procedía era recurso de revisión ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral;¹¹ a la postre lo resuelto en el recurso de revisión era reclamable en recurso de apelación, donde llegó a ordenarse al Consejo General que acreditara a ciudadanos como observadores.¹² Hasta ahora sólo ese tipo de casos han sido ventilados y resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero es posible que más adelante se sometan a su consideración nuevos planteamientos, por ejemplo, que estando autorizado se impida su función durante la etapa de preparación, pero sólo el tiempo definirá si es mediante la realidad encauzada por vía jurisdiccional o alguna reforma legislativa lo que modifique el alcance de este derecho político electoral.

El juicio se rige por el principio de definitividad, como lo exige el párrafo 2 del artículo 80 de la LGSMIME. Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha encontrado excepciones, en atención a la probable irreparabilidad derivada de mero transcurso del tiempo necesario para agotar instancias previas, como por ejemplo, en las controversias que versan sobre derechos político-electorales que se agotan con el tiempo, como el de hacer actos de campaña, que sólo son posibles en los plazos fijados por la ley,¹³ y por esto se ha determinado la procedencia *per saltum*.¹⁴

¹¹ Por ejemplo en el expediente SUP-JDC-19/2006, resuelto el 11 de enero de 2006.

¹² Por ejemplo en el expediente SUP-RAP-15/2006, resuelto el 30 de marzo de 2006.

¹³ Tesis de jurisprudencia: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 80.

¹⁴ Tesis de jurisprudencia: "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 178.

B. Presentación de la demanda y plazo. La demanda se debe presentar ante la autoridad o partido responsable, dentro de los cuatro días, contados a partir del siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable. La forma de computar los plazos varía, según se encuentre o no en curso un proceso electoral federal o local. En el primer supuesto todos los días son hábiles, en el segundo son inhábiles los sábados, los domingos y los demás que la ley declare.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (artículo 17, apartado 2), se prevé que la demanda presentada ante algún órgano del Instituto Federal Electoral que no sea el responsable, deberá ser remitida por el que la recibió al órgano del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral que sea la competente para tramitarlo. Esa disposición fue expandida por vía interpretativa por la Sala Superior del Tribunal Electoral, de suerte que si la demanda se presenta ante cualquier autoridad distinta de la responsable y ésta la remite a la responsable antes del vencimiento del plazo para la presentación de la demanda, no procede el desechamiento, lo cual constituye una ampliación del deber de remisión previsto en el ordinal precitado.¹⁵

Otra hipótesis capaz de generar cierta duda en los promoventes de los juicios es cuando son varias las autoridades responsables, pues cabría preguntarse si debe presentarse ante todas ó la más próxima al domicilio ó la de mayor jerarquía ó la ejecutora.

Esta penumbra legal fue disipada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al establecer que con presentar la demanda ante una de las autoridades responsables era suficiente para cumplir el requisito en análisis, siempre y cuando se señale a las distintas autoridades, todas sean

¹⁵ Tesis de jurisprudencia: "MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA SEÑALADA COMO RESPONSABLE, PROCEDE EL DESECHAMIENTO", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 176.

responsables, exista una íntima relación entre los actos y se satisfagan todos los demás requisitos para su presentación.¹⁶

Inclusive la línea de apertura asumida por la Sala Superior está reflejada también en este tema, pues a través de tres tesis relevantes se han previsto hipótesis extraordinarias en las que resulta admisible la presentación de la demanda ante un órgano distinto de la responsable, sea porque existan situaciones irregulares que así lo justifiquen, porque la responsable se encuentre en receso y entonces la demanda se presente ante la autoridad responsable primigenia, o porque la demanda se presente ante una autoridad obligada a intervenir en el trámite o substanciación del juicio.¹⁷

C. Requisitos de la demanda. La demanda debe presentarse por escrito, hacer constar el nombre del actor, señalar domicilio y autorizado para recibir notificaciones, acompañar los documentos para acreditar la personería, identificar el acto y la autoridad responsable; mencionar los hechos del caso, los agravios que causa y los preceptos violados; ofrecer y aportar pruebas, por último, hacer constar el nombre y firma autógrafa del promovente.

3. Otros tópicos

A. Competencia. El conocimiento y resolución de este juicio corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual, según el segundo párrafo del artículo 99 constitucional, funciona con una Sala Superior y cinco salas regionales.

¹⁶ Tesis relevante: "DEMANDA. SUPUESTO EN QUE SU PRESENTACIÓN ANTE UNA SOLA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, NO PROVOCA SU DESECHAMIENTO", *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 479.

¹⁷ Tesis relevantes: 1. "DEMANDA PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDA CUANDO EXISTEN SITUACIONES IRREGULARES QUE ASÍ LO JUSTIFIQUEN", 2. "DEMANDA. SU PRESENTACIÓN ANTE LA AUTORIDAD PRIMIGENIAMENTE RESPONSABLE ES VÁLIDA, CUANDO EL ÓRGANO JURISDICCIONAL LOCAL SE ENCUENTRA EN RECESO", y 3. "DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO", pp. 477, 478 y 481, respectivamente, de la *Compilación oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

Los artículos 189, fracción I, inciso f) y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 83 de la LGSMI, son los que dan la pauta para determinar la competencia para el conocimiento del juicio.

La regla general es que la Sala Superior es competente para conocer y resolver el juicio. La excepción se produce durante los procesos electorales federales, en que entran en funciones las salas regionales y asumen el conocimiento de ciertos tipos de asuntos, que son: falta de entrega oportuna de credencial para votar o de inclusión en el listado nominal, indebida exclusión del listado nominal, siempre que sean promovidos con motivo de procesos electorales federales. En estos casos, la sala regional competente será aquella que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada.

B. Sujetos del juicio. Las partes directas del juicio son el ciudadano y la autoridad u órgano partidario responsable, esto es, quien pretende y contra quien se pretende, pero también se admite la intervención de los terceros interesados.

El actor, por regla general, debe promover el juicio por sí mismo y en forma individual. Lo excepcional es que lo haga un grupo de personas, a través de un representante, cuando se les niegue el registro como partido o asociación política (artículos 79 y 80, apartado 1, inciso e), de la LGSMIME). También es admisible que diversos ciudadanos inicien un juicio mediante la suscripción de un solo escrito inicial, con sendas pretensiones de ser restituidos singularmente en el propio derecho individual, pues en ese supuesto cada cual promueve por sí mismo.¹⁸

Las autoridades responsables son principalmente las del orden electoral (administrativo o jurisdiccional), pero en la práctica pueden serlo todas las que incurran en violación de tales derechos,

¹⁸ Tesis de jurisprudencia: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES PROCEDENTE CUANDO DIVERSOS ACTORES RECLAMEN SENDAS PRETENSIONES EN UNA MISMA DEMANDA", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 158.

como las legislaturas locales¹⁹ o los cabildos municipales,²⁰ que nieguen el acceso a un diputado o regidor electos.

C. Sentencia. Las sentencias deben hacerse constar por escrito, y contener fecha, lugar y sala emitente, el resumen de hechos controvertidos, el análisis de los agravios y de las pruebas, los fundamentos jurídicos, los puntos resolutivos y, en su caso, el plazo para su cumplimiento (a. 22).

Los efectos de las sentencias son confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados. El principal efecto del fallo estimatorio consiste en restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral conculcado.

Por regla general los efectos de las sentencias se rigen por el principio de relatividad, acorde con el cual sus consecuencias jurídicas únicamente afectan al actor, lo cual es congruente con el requisito del artículo 79 de LGSMIME, consistente en que el cual el juicio debe promoverlo el ciudadano por sí mismo y de manera individual por la afectación de sus derechos político electorales. Sin embargo, en casos excepcionales los efectos de la resolución pueden hacerse extensivos a personas distintas del promovente, como en el caso de que el integrante (propietario o suplente) de una fórmula de diputados por el principio de representación proporcional obtenga un fallo donde ordene reubicarlo en una mejor posición en la lista de asignación, pues los efectos de esa sentencia beneficiarían también al integrante de la fórmula que no formó parte del juicio.²¹

Respecto a los planteamientos de constitucionalidad de leyes electorales que constantemente se planteaban y se siguen formulando a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por actos de aplicación de esas leyes y respecto de las cuales en algún momento se resolvió la desaplicación de alguna ley inconstitucional para casos específicos, la Suprema Corte de Justicia de la Na-

¹⁹ Por ejemplo, en los expedientes SUP-JDC-135/2001 Y SUP-JDC-0042/2002.

²⁰ Por ejemplo, en el expediente SUP-JDC-007/2001.

²¹ Tesis relevante: "RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 891.

ción estableció el criterio de que el mencionado Tribunal únicamente puede decidir respecto a la constitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, pero no calificar la conformidad de una ley federal o local con la Constitución,²² así sea exclusivamente para invalidar el acto impugnado.

Por cuanto hace a su firmeza, los fallos que resuelven el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tienen la calidad de definitivos e inatacables (art. 25 LGSMIME).

V. Casos frecuentes o importantes

La labor interpretativa de los derechos político-electorales del ciudadano, acorde con su naturaleza constitucional, se ha distinguido por la apertura hacia su optimización, con la inteligencia de que sus limitaciones son de estricta interpretación y aplicación, y que invariablemente deben tener un sustento constitucional.

1. Derecho de votar. Consiste en el derecho individual de los ciudadanos con capacidad para participar en los procesos comiciales, para expresar su voluntad a favor de alguna de las opciones presentadas para su decisión, como el caso de la elección de representantes populares o los procesos de participación ciudadana que establezcan las leyes.

Para el ejercicio de este derecho se requieren, como elementos indispensables, en términos de la legislación, contar con credencial para votar y estar inscrito en la lista nominal de electores; sin embargo, además de tales instrumentos, se requiere para su adecuado desarrollo, la realización de un conjunto de actos encomendados a la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones, que se llevan a cabo, ordinaria y generalmente, durante la etapa de preparación de la elección. Estos son los temas frecuentes en los litigios planteados.

El derecho de votar requiere de ciertas condiciones fundamentales para su ejercicio.

²² Contradicción de Tesis 2/2000-PL entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el 23 de mayo de 2002.

Sufragio universal. Conforme al cual todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política.

Sufragio igual. Implica que el peso y valor del voto de todos los electores, no debe diferenciarse por ningún motivo. Este principio cobra especial importancia en la geografía electoral al exigir la información de circunscripciones electorales compuestas, en lo posible, con una cantidad prácticamente de ciudadanos, sin llegar, desde luego, a la imposible igualdad matemática en esta materia, ante la dinámica natural de la población.

Sufragio secreto. Conduce a que la decisión de los electores se tome en privado, sin que nadie le pueda exigir su publicidad ante los demás, de modo que excluye toda forma abierta de la emisión del voto. En este tópico se llegan a encontrar diferencias con las elecciones celebradas bajo el sistema de usos y costumbres, ya que en ellos se vota abiertamente en muchas comunidades.

Sufragio libre. El principio de la libertad de elección se encuentra también en las constituciones, la libertad de elección es una exigencia fundamental de la elección misma; sin ella no existiría en absoluto una elección, y significa que el acto de la emisión del voto debe ser ejercido sin coerción y sin presión ilícita.

En un principio, respeto al derecho de votar, su enfoque consistía en garantizar que a los ciudadanos se les entregara su credencial para votar con fotografía y su inscripción en los listados nominales.

A. Acciones tuitivas de intereses difusos. El control de constitucionalidad y legalidad de la generalidad de los actos de preparación, se encomendó a los partidos políticos, a través del ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos;²³ y no a los ciudadanos en este juicio de protección, pues se tuvo en cuenta, principalmente, que la labor de los tribunales se vería rebasada y no podría resolver

²³ Tesis de jurisprudencia: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 6.

en tiempos razonables el cúmulo de impugnaciones que se pudieran presentar por cada ciudadano de manera individual.

B. Usos y costumbres. La reforma constitucional de catorce de agosto de 2001 en materia indígena tuvo sus implicaciones en materia electoral, en especial en lo relativo al ejercicio del sufragio. En la fracción III del apartado A del artículo 2º constitucional, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, esto es, el derecho positivo reconoce y legitima los métodos de elección mediante usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Sin embargo, el propio texto constitucional establece limitantes, en el sentido de que se debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, y una segunda, consistente en que el ejercicio de este derecho tiene que ser en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Esta última limitante es tan amplia y diversa, que genera un reconocimiento limitado de los usos y costumbres de elección de los pueblos indígenas, pues éstos chocan con frecuencia con los principios constitucionales rectores de las elecciones, de modo que, en realidad, la reforma constitucional no parece acorde con diversos pactos y convenios internacionales suscritos por México, como el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

Esta postura legal, ha llevado a la Sala Superior a considerar como inválidas elecciones realizadas por usos y costumbres, cuando se ha visto afectado algún principio de la universalidad del sufragio.²⁴

2. Derecho de ser votado. Consiste en la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, cuando tenga las calidades y requisitos exigidos por las leyes, tales como edad, residencia, etcétera, a participar en el desarrollo del proceso electoral correspondiente, especialmente en la campaña electoral, con las garantías para hacerlo con libertad y

²⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-13/2002, resuelto el 5 de junio de 2002.

en forma pacífica; a exigir el respeto al resultado obtenido, y a ocupar el cargo para el que resulte electo.

El derecho de ser votado está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una prerrogativa de todos los ciudadanos mexicanos que reúnan las calidades legales, según lo dispone la fracción II del artículo 35.

El hecho de establecer requisitos para ser elegible, tiene la finalidad de tratar de asegurar mayor experiencia y arraigo del candidato en el país, así como impedir incompatibilidades entre diversas funciones y el uso de los cargos públicos como ventaja indebida en la campaña electoral.

A. Candidatos independientes. El tema se abordó en la Sala Superior, con base en lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, constitucional, con el resultado que dos magistrados consideraron que el precepto contenía imperativamente el monopolio de las candidaturas por los partidos políticos; dos más que no estaba previsto ese monopolio, pero tampoco prohibido, por lo que el legislador ordinario se encontraba en libertad de establecerlo o no, y al haber optado por el monopolio, su actitud no resultaba inconstitucional, y finalmente, dos magistrados consideramos que el monopolio indicado es contrario al derecho constitucional de ser votado, porque ni de la letra ni de la interpretación del precepto se desprende la imposición de la exigencia de ser postulado por un partido político para participar como candidato a un puesto de elección popular, pero también, que para la participación independiente resultaba indispensable y obligatorio para el legislador emitir la regulación legal conducente, para evitar los riesgos que entraña esta modalidad.²⁵

²⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-37/2001, resuelto el 25 de octubre de 2001, del cual derivaron las tesis relevantes siguientes: "CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN. Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán)", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, la primera en la p. 387 y la segunda en la 394.

B. Candidatos no registrados. Otro caso relevante, no sólo por lo extraordinario del asunto en sí, sino por las posiciones asumidas por los integrantes de la Sala Superior fue el presentado con motivo de la elección municipal de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, ante la posibilidad de que candidatos no registrados hubieran ganado la elección. En la sentencia, la mayoría de los integrantes de la sala consideró que no era posible contender como candidato no registrado, sino que necesariamente debía hacerse a través de la postulación por parte de un partido político, y registrado en términos de la legislación ante la autoridad administrativa electoral, y que los votos emitidos por este tipo de candidatos deberían ser considerados nulos. La minoría estimó que esta era una restricción indebida al derecho de ser votado, de manera directa y de manera indirecta al derecho de votar, máxime que de la interpretación de la legislación electoral de esa entidad, los votos emitidos por estos candidatos debían ser considerados como válidos.²⁶

²⁶ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-541/2004, resuelto el 5 de noviembre de 2004. En los asuntos de candidatos independientes y no registrados, los argumentos torales de la mayoría fueron: a) el registro de los candidatos a propuesta de un partido político, conforme al artículo 35, fracción II, constitucional, es una de las calidades que puede establecer el legislador ordinario como condición para ser votado, b) el voto por candidatos no registrados sólo tiene efectos estadísticos y de manifestación de la libertad de expresión, c) conceder eficacia a esos votos propiciaría un fraude a la ley, porque pese a no estar expresamente prohibida propiciaría que los candidatos no registrados evadiera los controles y fiscalización a que están sujetos los demás candidatos. Mientras la posición minoritaria sostuvo: a) negarle efectividad al voto a favor de candidatos no registrados implica fraude a la ley por nulificar la prerrogativa de sufragio efectivo, b) la finalidad fundamental del sufragio activo es que los ciudadanos elijan a sus gobernantes, de modo que para negársela se requiera de la existencia y acreditación de una causa de nulidad expresa, c) atribuir sólo efectos estadísticos a esos votos viola la finalidad fundamental del sufragio y el principio de mayoría, d) la evolución de la normatividad electoral federal obliga a estimar válidos los votos a favor de candidatos no registrados, e) la falta de registro no impide el control y vigilancia de la autoridad sobre un candidato no registrado por las atribuciones de la autoridad electoral administrativas, la facultad de denunciar cualquier irregularidad y la existencia del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, f) el registro ante la autoridad electoral no puede entenderse como una de las calidades que el legislador ordinario pudiera imponer para el ejercicio del voto pasivo, porque de la interpretación gramatical de la fracción II del artículo 35 constitucional se obtiene que sólo puede tratarse de requisitos inherentes a la persona, lo cual excluye el del registro por depender de la voluntad del partido político.

C. Elección o designación de interinos. Respecto a la designación para ocupar cargos públicos de elección popular con carácter de interino o provisional, por un método distinto del sufragio ciudadano (por ejemplo, cuando se anula la elección y el congreso asume las facultades de designar a quien ocupará el cargo, en tanto se realiza la elección extraordinaria), la Sala Superior ha estimado que ese acto no puede ser impugnado a través de los medios de impugnación electorales, por considerarlo de naturaleza ajena a la materia, esto es, sin vinculación con la expresión de la voluntad popular en ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, para la renovación de los poderes, sino que es producto del ejercicio de una atribución conferida por el orden constitucional local,²⁷ pero a mí me siguen quedando dudas al respecto.

D. Procesos de participación ciudadana. Respecto a estos mecanismos, la Sala Superior ha considerado que sí pueden ser objeto de tutela jurisdiccional, si se toman como punto de partida los principios constitucionales establecidos tanto en el artículo 41, fracción IV, conforme al cual no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral, exento de control jurisdiccional, así como el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión constitucional electoral, en el que los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario, en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral.²⁸

²⁷ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-2/2001. Resuelto el 16 de enero de 2001.

²⁸ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, resuelto por mayoría de cuatro votos el 30 de agosto de 2002.

E. Derecho parlamentario. En una ejecutoria se decidió que la permanencia en el cargo de elección popular o su reincorporación cuando se ha separado de su ejercicio, son cuestiones relacionadas con las normas y procedimientos que regulan las actividades y relaciones del Congreso del Estado con los diputados integrantes de la legislatura respectiva, así como los supuestos de separación temporal del cargo legislativo y su reincorporación, aspectos que caen en el ámbito del derecho parlamentario, razón por la cual, estas cuestiones no tienen formal ni materialmente naturaleza electoral. Por tanto, los derechos de permanencia o reincorporación al cargo no son objeto de control a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;²⁹ empero, tal vez deba repensarse este criterio.

3. Derecho de asociación. Este derecho consiste en la libertad de los ciudadanos para organizarse democráticamente en partidos y agrupaciones políticas, conforme a las ideas que se compartan con otros, para la consecución de los fines comunes de orden político en el país; en obtener el registro de las autoridades electorales correspondientes, cuando satisfagan los requisitos exigidos por las leyes; en conservarlo mientras no incurran en una causal para su cancelación; en obtener todas las prerrogativas consecuentes a esa calidad, etcétera, pero también comprende el respeto al estatus de los militantes, consignado en sus documentos básicos y en el resto de su normatividad rectora, a la que la ley le exige guiarse por los principios democráticos mínimos, por lo menos.

El derecho de asociación política forma parte del derecho fundamental de asociación y, por tanto, comparte el mismo fundamento axiológico, consistente en la reunión de individuos en una corporación más o menos organizada, para conseguir de manera más eficiente un fin común a sus miembros, que en el caso analizado tiene un contenido político.

²⁹ Tesis relevante: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 674.

Incluso, este basamento es propiamente el mismo que el de la sociedad, la cual se conforma también en razón de un objetivo (el bienestar común) el cual se entiende de diversa manera y se consigue por diversos medios, en función de las distintas idiosincrasias de los individuos o grupos de éstos integrantes del conglomerado social.

Por tanto, el derecho de asociación se ha considerado como un derecho fundamental que debe garantizarse en un estado democrático de derecho, a fin de garantizar el libre desarrollo de la persona.

En un principio se consideró que este derecho se concretaba a la posibilidad de formar partidos políticos y agrupaciones políticas, sin incluir al conjunto de derechos que se adquieren dentro de las organizaciones, de participar en las decisiones internas, ocupar los puestos directivos, elegir a sus candidatos, etc., de modo que se consideró improcedente el juicio de protección para combatir actos u omisiones de los órganos de los partidos políticos;³⁰ después se fijó el criterio de que la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, cuando se imputara la violación a un partido político, debía realizarse mediante la promoción de la queja correspondiente, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual, al resolverla, además de sancionar al partido, debía restituir al ciudadano en el goce y disfrute del derecho político-electoral violado.³¹

Una nueva reflexión llevó a la Sala a considerar que el juicio de protección sí resultaba procedente para impugnar actos de los

³⁰ Tesis de jurisprudencia: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, p. 118. Fue interrumpida el 28 de marzo de 2003 al fallarse por mayoría de cinco votos los expedientes SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003.

³¹ Tesis relevante: "DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 492. Se deriva del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-021/2000, resuelto el 30 de enero de 2001 por mayoría de cuatro votos.

partidos políticos, cuando implicaran violación a los derechos de los militantes,³² y se estableció que para acceder a dicho medio jurisdiccional, el ciudadano afectado debía agotar los medios intrapartidistas previstos en los estatutos respectivos, al ser estos un medio idóneo para obtener la restitución de sus derechos, cuya regulación derivaba de la ley.³³

También se ha interpretado con amplitud el concepto del derecho de asociación de los ciudadanos a los partidos políticos nacionales, al considerar que tal derecho no se reduce a que el ciudadano forme parte de un partido político, sino que en él se encuentran comprendidos, también, los demás derechos y prerrogativas que trae consigo pertenecer a esos institutos a los cuales se afilia para efficientar y potencializar el derecho de asociación, y que se encuentran previstos en las disposiciones estatutarias de éstos, por lo que están incluidos aspectos tales, como la ocupación de cargos directivos, el derecho de ser postulado como candidato por su partido, etcétera.³⁴

En este tema, el tribunal se ha ocupado de establecer los requisitos mínimos para considerar a un partido como democrático, como un modo de garantizar el derecho de asociación política de los ciudadanos integrantes de los mismos.³⁵

Para el desarrollo adecuado del derecho político de asociación es necesaria la vigencia plena de otros derechos fundamentales, sin los cuales no puede ejercerse en toda la intensidad garantiza-

³² Tesis de jurisprudencia: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 161.

³³ Tesis de jurisprudencia: "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 178.

³⁴ Tesis relevante: "DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 490.

³⁵ Tesis de jurisprudencia: "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 120.

da por la Constitución. Entre esos otros derechos, destacan los siguientes:

A. Derecho a la información. El contar con información, entendida como el conjunto de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada, es esencial para tomar la decisión más adecuada a los intereses de cada persona sobre la integración o participación con alguna asociación o partido e incluso para decidir sobre el ejercicio de su derecho de sufragio, razón por la cual debe garantizarse el otorgamiento de la información necesaria para el ejercicio de los derechos político-electorales.³⁶

B. Derecho político de petición. Íntimamente relacionado con el derecho a la información, se encuentra el derecho de petición, consistente en obtener una respuesta a alguna solicitud pacífica y por escrito a la autoridad competente.

El derecho de petición, tocante a los asuntos políticos del país, es exclusivo de los ciudadanos mexicanos, a diferencia del genérico derecho de petición consignado en el artículo 8º constitucional, que es de carácter general para todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional.

C. Derecho a la libre expresión o difusión de las ideas. Este derecho es fundamental para el ejercicio de los derechos político-electorales, tanto en la sociedad en general como al interior de los partidos, porque si la finalidad de los derechos electorales consiste en llevar una propuesta política determinada al gobier-

³⁶ Véanse las siguientes tres tesis: jurisprudencia: "DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS", y tesis relevantes: "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE", y "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL". "EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CUIDADANO", pp. 84, 485 y 487, respectivamente, en los tomos correspondientes de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

no, es necesario darla a conocer para que los ciudadanos estén en condiciones de optar por ella. También es necesario garantizar un espacio para acoger las opiniones contrarias a una postura determinada o las deficiencias y quejas en su implementación. Este derecho viene a complementar el derecho de recibir información, pues precisamente consiste en darla.

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN MATERIA ELECTORAL

SUMARIO: I. Introducción; II. La jurisdicción en el campo doctrinal; III. La jurisdicción en la Constitución; IV. Principios rectores de la ejecución de sentencias en otras materias; V. La ejecución de sentencias en las leyes electorales; VI. La ejecución de sentencias contra la administración no viola la división de poderes.

I. Introducción

Los motivos por los que elegí este tema, son los siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en su artículo 17, el derecho a la jurisdicción, y dentro de éste se destaca actualmente, como derecho fundamental, el de obtener la ejecución de las sentencias, cuando no se cumplan voluntariamente por el obligado, como producto de una clara visión de que la mera declaración o reconocimiento de los derechos en favor de alguien y la condena consecuente a quien resulta obligado en los fallos jurisdiccionales, se pueden tornar situaciones ilusorias o quiméricas, o trocar en mera declaración de intenciones, en recomendaciones o consejos, si se deja a la libre voluntad del condenado su cumplimiento, y no se dota a sus autores de los elementos necesarios para convertirlos en realidades, mediante la realización de todos los actos jurídicos y materiales posibles que sean necesarios para remover los obstáculos que se opongan y llegar al logro de dicha finalidad, para que el justiciable no quede impedido de gozar de los derechos amparados por la cosa juzgada, ni se

vea en la necesidad de iniciar y soportar nuevos procesos de conocimiento de cualquier naturaleza.

No obstante, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no contiene una regulación detallada para los procedimientos de ejecución, sino sólo unas cuantas disposiciones, lo que se refleja también en las leyes de los Estados de la República, y esto ha dado pauta para que se puedan postular los más distintos criterios, si se apoyan en una interpretación letrista y superficial, podrían acercarse al extremo de que los tribunales electorales carecen de facultades propiamente para ejecutar sus fallos; que se verían incrementadas si se relacionan los dispositivos del citado cuerpo normativo, y que pueden alcanzar las de plena ejecución mediante una interpretación funcional, que se sustente, a partir de las disposiciones constitucionales y de las finalidades del proceso, en los principios generales relativos a dicho tópico, plenitud de ejecución, desde luego, que reconocerá los límites inherentes a la naturaleza material y jurídica de las cosas y las posibilidades que ofrezca la realidad actual en que se lleven a cabo.

El interés por este tema se fue al alza, con motivo de la emisión de dos fallos importantes por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: el de la elección de gobernador en el Estado de Tabasco y el de la designación del Congreso Estatal Electoral de Yucatán, especialmente este último, por la actitud contumaz que asumió el H. Congreso del Estado como autoridad responsable, y otras autoridades obligadas a auxiliar en tales funciones.

En este trabajo me propongo explicar de manera concisa los argumentos que me han llevado a la convicción de que el Tribunal Federal como los de las entidades federativas regidas por normatividad semejante, sí están dotados de las atribuciones legales para llevar a cabo todos los actos y diligencias necesarios para restablecer la situación juzgada al estado de derecho.

Para esto seguiré el siguiente orden de exposición:

1. Expresaré los elementos que en mi concepto sirven para demostrar que el poder de ejecución de las sentencias es

una parte fundamental de la jurisdicción, conforme a la teoría procesal imperante, de modo que, cuando la ley confiere jurisdicción a un órgano del Estado, con esto lo dota, en principio, del poder de ejecución, salvo limitaciones que se consignent expresamente;

2. La argumentación para hacer patente que dichos criterios teóricos están asumidos en la Carta Magna, protegidos con garantías y elevados a principios imperativos en el derecho nacional, que en tal calidad deben considerarse inmersos en todas las leyes procesales;
3. La referencia sucinta a las distintas formas específicas de ejecución adoptadas y desarrolladas por las leyes secundarias de las diferentes materias jurídicas en nuestro país;
4. Los comentarios a las distintas disposiciones existentes en materia electoral federal, sobre ejecución de sentencias, y su posible relación con los temas tratados;
5. La posición del autor respecto a un criterio relativo a que con la ejecución de los fallos jurisdiccionales se conculcan los principios del federalismo y de la división de poderes, y
6. Se intentará arribar a algunas conclusiones.

II. La jurisdicción en el campo doctrinal

Ya desde el siglo XIX se llegó a considerar que una parte fundamental de la función jurisdiccional estriba en el poder de ejecución de los fallos de los tribunales. Así, don José de Vicente y Caravantes sostuvo que

“la jurisdicción se haya centrada en el doble derecho de conocer de los pleitos y determinarlos por medio de las sentencias, y en su ejecución o en el mando, que regulado por la ley en cuanto se refiera a la jurisdicción, sólo se pone en movimiento para llevar a efecto debido los decretos de la justicia. El carácter y objeto de la jurisdicción se hayan, pues, completamente expresados por las palabras llamar a juicio, conocer, ordenar, juzgar, castigar y obligar

a la ejecución, que son la traducción del antiguo adagio: *notio, bociatio, coercitio, iudiciumy ejecutio*".¹

Precisa este autor que el mando o el imperio, para que tengan completo efecto las prescripciones de la jurisdicción es indispensable, porque sin él serían únicamente fórmulas o disposiciones vanas y sin eficacia alguna los oráculos de la justicia, y que el imperio es la potestad o parte de fuerza pública necesaria para asegurar la ejecución de las decisiones y mandatos de la justicia.

Giuseppe Chiovenda consigna en sus *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, que

"la jurisdicción es la función del estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva", y que en la ejecución forzosa se da verdaderamente la actuación de la ley, mediante una sustitución de actividad, de modo que hay jurisdicción no sólo cuando en el curso de la ejecución surgen cuestiones que es necesario dirimir, sino también en la aplicación misma de las medidas ejecutivas, pero informa que en la doctrina italiana, cuando escribió sus principios de derecho procesal civil, dominaba la opinión de que la ejecución es mero ejercicio de imperio, actividad administrativa, y que la jurisdicción se limita al conocimiento y se termina con la sentencia.

Enseña este autor, asimismo, que en Alemania es tradicional la doctrina que considera la ejecución como jurisdicción.²

En la actualidad y pasado reciente la tendencia dominante incluye a la ejecución en la jurisdicción.

Así, don Eduardo J. Couture dice que la potestad jurisdiccional "es la función pública realizada por los órganos competentes del estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual,

¹ José de Vicente y Caravantes, *Tratado Histórico, Crítico Filosófico de los Procedimientos Judiciales en Materia Civil, según la Nueva Ley de Enjuiciamiento*. Imprenta de Gaspar y Roig, Editores, Madrid, 1856, tomo I, p. 132.

² Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México, 1989, volumen II, pp. 2, 15 y 16.

por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y diferencias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.”³

Hugo Rocco identifica los caracteres materiales o esenciales de la función jurisdiccional con los poderes inherentes al órgano encargado de ejercitarla, identificando, entre otras, los siguientes:

- a) Ante todo, una facultad o potestad de decisión, en virtud de la cual el juez tiene el poder de conocer, proveer y decidir, a fin de declarar cual sea la tutela que el derecho objetivo concede a determinados intereses, y
- b) Una facultad o poder de imperio en virtud del cual los órganos jurisdiccionales, particularmente en la fase de realización coactiva (ejecución), tiene una posibilidad de coerción, a saber, la de constreñir, mediante el uso de la fuerza del Estado, al cumplimiento de aquellos preceptos que están establecidos en las normas jurídicas, y que encuentran en el ejercicio de la función jurisdiccional su actuación concreta.

Enrico Tulio Liebman sostiene, en su *Manual de Derecho Procesal Civil*, que la jurisdicción no acota sus cometidos con la cognición y con el juicio que de ella resulta, sino que, además de constatar y declarar los derechos, hay que proveer a fin de que sean satisfechos, esto es, que no sólo debe formularse la regla jurídica concreta que regula una determinada situación, sino que es necesario facilitar su actuación, mediante los actos que la traduzcan en hechos reales, forma de tutela jurisdiccional del derecho que se cumple por medio del proceso de ejecución.

En la doctrina mexicana se encuentra también esta corriente, según se puede consultar, por ejemplo, a Eduardo Pallares, en su *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, que en la voz *ejecución de sentencias* admite expresamente que son actos de jurisdicción, y el Dr. José Ovalle Favela señala en su *Derecho Procesal Civil* que la jurisdicción es la función que ejercen órganos del Estado inde-

³ J. Couture, Eduardo, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*.

pendientes o autónomos, para conocer y resolver, a través del proceso, los litigios que planteen las partes.

De este modo, si el poder de ejecución está inmerso en la función jurisdiccional o jurisdicción, tiene que aceptarse que cuando la ley confiere jurisdicción a un órgano del Estado, sin establecer ninguna limitación, se impone concluir que le otorga el poder de ejecución.

III. La jurisdicción en la Constitución

Las posiciones doctrinales en materia jurídica pueden ser de utilidad práctica para entender cabalmente la normatividad positiva y la relación de los componentes de un ordenamiento o los de distintos ordenamientos, así como para aclarar el sentido de los preceptos o instituciones, cuando los textos legales admiten diversos significados o uno solo con diferentes extensiones, caso este último en que pueden ser determinantes al inclinar la balanza del criterio del operador jurídico hacia alguna de las posibilidades.

La reflexión viene al caso, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyó, desde su origen, en el importantísimo Título Primero, Capítulo I, "De las Garantías Individuales", el derecho a la jurisdicción, en el artículo 17, cuyo tenor era el siguiente:

"Artículo 17.- Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

Sin embargo, en la redacción del precepto no se proporcionaban elementos para precisar los componentes de ese derecho a la jurisdicción, al establecer únicamente que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, que su servicio será gratuito y que quedan prohibidas, en consecuencia, las costas judiciales. Ante lo cual, la determinación desde el punto de vista constitucional de si el poder de ejecución

de las sentencias se encuentra inmerso en la función jurisdiccional, quedaba sujeto al criterio doctrinal que asumiera el intérprete, especialmente los tribunales que se encontraran en aptitud de hacer una interpretación constitucional.

La situación sufrió una variación importante, en razón de que mediante iniciativa presidencial presentada el 28 de octubre de 1986, ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se propuso reformar el citado artículo 17 constitucional, que fue atendida por el poder revisor de la Carta Magna, y con ese motivo la disposición quedó en los siguientes términos:

“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo, sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.”

En el nuevo texto se acoge positivamente, aunque de manera implícita, la posición doctrinal que considera al poder de ejecución de las sentencias como parte integrante de la jurisdicción.

Esto se desprende, en primer lugar, del tercer párrafo, donde se impone la obligación al legislador federal y a los locales, de establecer los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, así como con algunos textos de las diversas partes del proceso legislativo por el que se aprobó dicha reforma.

En el dictamen presentado por las comisiones unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al Pacto Federal, de la Cámara de Senadores, se precisó que el mandamiento constitucional para que las leyes federales y locales establezcan y garanticen la independencia de los tribunales y la plena

ejecución de sus resoluciones, **“será principio ineludible de las leyes orgánicas de los poderes judiciales de la federación y de los Estados de la República”** ; en la minuta de decreto enviada a la Cámara de Diputados, se expresó que la garantía de la plena ejecución de las resoluciones judiciales se consagra como un principio constitucional que lo convierte en norma rectora de las leyes orgánicas de los poderes judiciales, de la federación y de los Estados, así como que la postulación constitucional de la plena ejecución de las resoluciones judiciales contribuye a explicar el imperio que al Poder Judicial le es propio y consubstancial, y en el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales de la Cámara de Diputados se resaltó que **“la consagración constitucional de este principio lo convierte en norma rectora de las leyes orgánicas de los poderes judiciales de la federación y de los Estados”** . Como se advierte de los textos destacados, se establece una plena vinculación entre el poder de plena ejecución de las sentencias y de la función jurisdiccional, como partes del derecho a la jurisdicción, del acceso efectivo a la impartición de justicia o simplemente del derecho a la justicia, relacionando en forma natural ambas funciones, como correspondientes a los órganos jurisdiccionales, por lo cual se impone que la regulación sobre la ejecución se establezca necesariamente en las leyes orgánicas de los poderes judiciales, federal y locales, lo cual debe entenderse, respecto de los tribunales que no están adscritos a dichos poderes judiciales, que debe aparecer en los ordenamientos orgánicos o procesales por los que éstos se rijan. Lo dicho permite extraer, en concepto del que esto escribe, la existencia de un principio constitucional que determina la necesaria regulación del derecho a la ejecución como parte de las atribuciones de los titulares de los juzgados o tribunales dentro de su normatividad rectora, de tal manera que cuando esta regulación falta en las leyes secundarias, se estará ante la presencia de una laguna evidente que no podrá soslayarse, sino integrarse, con base en la interpretación de la ley y en los principios generales del derecho que conciernen a la materia de ejecución de sentencias, en los términos previstos en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional, pudiéndose tomar como fuen-

tes o medios de constatación de tales principios, los que hayan servido de inspiración o hayan sido acogidos en preceptos, de manera generalizada y consistente, con relación a los procesos que se siguen para ejecutar los fallos de otras materias distintas de la que se enfrenta.

IV. Principios rectores de la ejecución de sentencias en otras materias

En la legislación secundaria, los principios rectores de la ejecución de sentencias dependen de la naturaleza de las cuestiones sustantivas de la sentencia, y de los sujetos que participan en ella.

A) **En materia civil** se suele atender a la clasificación de las sentencias en declarativas o de condena. Las sentencias declarativas, ordinariamente no requieren cumplimiento ni en consecuencia de ejecución, porque con la declaración que hace el juez queda colmada la pretensión del actor, y éste en posesión y disfrute de los derechos que le reconoció la ejecutoria. Sin embargo, existen casos en que aún estas resoluciones dan lugar a un procedimiento de ejecución, como cuando es necesario volver las cosas al estado que guardaban antes del acto anulado, por haberse cumplido éste materialmente.

Las sentencias de condena imponen el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer.

En las obligaciones de dar cosa cierta y determinada, se desposee de la misma al deudor, para entregarla al que obtuvo el fallo favorable, y cuando esto no es posible, la condena se sustituye automáticamente por una de daños y perjuicios, procediéndose sobre otros bienes del deudor, que se rematan para obtener ese pago. Se sigue este último procedimiento para los casos en que la obligación se traduzca en dar cosas de naturaleza fungible (dinero, granos, metales, etcétera).

Tratándose de obligaciones de hacer, deben distinguirse dos tipos:

- a) Las que solamente pueden ser realizadas por el condenado (*intuitu personae*), en cuyo caso el juez utiliza los medios de apremio para conminarlo a realizar la actividad, y en caso de no conseguirlo, se hará efectiva la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, que a su vez se ejecutará en bienes del deudor, y
 - b) Las que admiten ser ejecutadas por un tercero en lugar del obligado, sin desnaturalizarse, supuesto en el que se procederá a ello, a costa del condenado, y si esto no fuera posible y sí la sustitución por el pago de daños y perjuicios, se procede a esto, a elección del ejecutante; si se trata del otorgamiento de un documento, lo hará el tribunal en rebeldía del ejecutado.
- B) **En derecho del trabajo** los laudos se cumplen, en lo que aquí interesa, mediante un procedimiento de ejecución y remate, esencialmente igual al que rige en materia civil para obtener el pago de las prestaciones debidas, aunque con algunas particularidades.
- C) **En el procedimiento agrario** se otorga a los tribunales la facultad de dictar todas las medidas necesarias que a su juicio fueren procedentes, para lograr la ejecución de sus determinaciones, pero se les impone la obligación de tratar de conciliar previamente a las partes, respecto a la forma en que se ejecutará la sentencia.
- D) **En materia penal** la ejecución depende de la sanción impuesta. En cuanto a las sanciones pecuniarias, las multas se consideran como *aprovechamientos* del Estado, por lo que su cobro se rige por el procedimiento económico-coactivo del que conoce la autoridad fiscal; el que también se sigue para obtener el pago de la reparación del daño a cargo del sentenciado. Por su parte, la ejecución de las penas privativas de la libertad se traslada al Ejecutivo, lo que encuentra clara explicación en la naturaleza jurídica de estos fallos, pues no es compatible con ésta el ejercicio de la función penitenciaria y de readaptación social, por los requerimientos materiales y personales que son necesarios para llevarla a cabo.

E) **En el campo administrativo** se ha tratado de limitar la jurisdicción a la mera anulación de los actos impugnados, pero a través de la precisión de los efectos que corresponden a los fallos, se llegan a decretar verdaderas resoluciones de condena, que imponen ciertas obligaciones a las autoridades responsables, pero para exigir y llevar a cabo la ejecución contra tales autoridades pesa todavía mucho la inercia de tradición, sustentada en la posible invasión de la esfera competencial de la autoridad administrativa, aunque en varios casos se llega a advertir audacia justiciera en algunos tribunales de lo contencioso administrativo, con la que tal vez estén construyendo nuevos caminos.

Actualmente ha ganado terreno la tendencia de facultar al juez en materia administrativa para condenar a la autoridad, fijándole los lineamientos a que ha de ceñirse, e incluso se les está dotando de instrumentos para hacer cumplir sus fallos, tales como imponer medidas de apremio, requerir al superior jerárquico del funcionario para que lo obligue a cumplir, pero se mantiene la idea de vetar los mandamientos de ejecución y providencias de embargo.

Vale la pena mencionar que en la justicia contencioso-administrativa de Nuevo León, el Tribunal, en caso de incumplimiento, está facultado para aplicar medios de apremio, ordenar el cumplimiento si la ejecución consiste en un acto material, promoviendo la aplicación de la ley o reglamento que corresponda; y si el acto sólo puede ser ejecutado por la autoridad, podrá solicitar al superior jerárquico que lo conmine a cumplir, y si con todo esto no se logra el cumplimiento, puede decretar la destitución del servidor público que incumplió, excepto que se trate de una autoridad elegida mediante el voto popular, en cuyo caso se procederá en los términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León).

F) **En los procedimientos constitucionales:** juicio de amparo y controversias constitucionales, el procedimiento de ejecución coercitivo se inicia con el requerimiento a la autoridad condenada para que cumpla, dentro de un plazo determinado, con la sentencia respectiva; si no lo

hiciera, se requiere a su superior jerárquico para que la obligue a cumplir sin demora; si el incumplimiento persiste, el juez debe así declararlo y ordenar la separación del cargo a la autoridad omisa, y su consignación al juez de distrito correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior los jueces constitucionales están obligados a realizar todas las diligencias para conseguir el cabal cumplimiento de las sentencias, inclusive, para ejecutar las sentencias por sí mismos, cuando la naturaleza de los actos lo permita.

Esto se establece claramente en el artículo 111 de la Ley de Amparo, que dice textualmente:

"Artículo 111. Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, y, en su caso, el mismo juez de distrito o el magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de distrito o el magistrado de circuito respectivo podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquellos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que

debería restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria, y la autoridad responsable se negare a hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, mandarán ponerlo en libertad, sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio.”

Asimismo, conviene tener presente el contenido del artículo 48 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que dice:

“Artículo 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.”

Tratándose de acciones de inconstitucionalidad no existen disposiciones expresas que regulen lo concerniente a la ejecución de las sentencias, aunque en el artículo 59 de la ley relativa se prevé que se aplicarán, en todo aquello que no se encuentre previsto, en lo conducente, las disposiciones relativas a la controversia constitucional.

Sin embargo, por la naturaleza especial de las acciones de inconstitucionalidad, ordinariamente las sentencias no requieren una ejecución especial, pues si se desestima la acción, la ley impugnada será perfectamente válida, y en caso de que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, éstas quedarán sin efectos por el solo acto de la sentencia, sin que se requiera un pronunciamiento ulterior.

V. La ejecución de sentencias en las leyeslectorales

En la Constitución General de la República no existen disposiciones específicas para regir la ejecución de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o por

los tribunales electorales de las entidades federativas, pero al igual que los demás órganos jurisdiccionales, se deben atener a los principios consignados en el artículo 17 constitucional.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentran algunas disposiciones referentes a la materia.

La primera y quizás la de mayor importancia está en el artículo 6 apartado 3, correspondiente a las reglas comunes aplicables a todos los medios de impugnación, relativa a que el tribunal resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, conforme a las disposiciones de dicho ordenamiento.

Lo que cobra relevancia en esta disposición se encuentra en el concepto plenitud de jurisdicción, por lo siguiente.

Ya se precisó en partes precedentes de este trabajo que la jurisdicción implica las facultades de llamar a juicio, conocer, ordenar, juzgar, castigar y obligar a la ejecución, actividades en que se traduce el viejo adagio de *notio, bociatio, coercitio, iudicium y executio*.

No obstante, dichos componentes de la jurisdicción, según la organización de la impartición de justicia en cada Estado, puede conferirse en su totalidad a un órgano jurisdiccional, o separarse para conceder algunos a un juez o tribunal y otras a juzgadores diferentes, como la experiencia se llegan a conocer, por ejemplo los jueces instructores o los jueces ejecutores, con lo que se implica que un órgano integra el expediente y lleva a cabo la instrucción del mismo, otro decide la controversia y uno diferente conoce y lleva a cabo el procedimiento de ejecución, cuando concurriera esta forma de división de las funciones jurisdiccionales.

De este modo, cuando a un órgano jurisdiccional se le confiere la totalidad de las funciones que integran la jurisdicción resulta aplicable el concepto de que se trata de un tribunal de plena jurisdicción o que actúa con plena jurisdicción, en oposición a los que no gozan de todas las facultades al respecto.

Una de las formalidades usuales de este concepto se suele emplear para distinguir un tribunal de anulación frente a un tribunal de plena jurisdicción, por lo que toca al dictado de sus resoluciones, en tanto que el primero está investido de la facultad de revi-

sar un acto o resolución que es objeto de litigio, y para el caso de encontrar que no se apega a la ley se concretará a decretar su anulación e ineficacia, sin proceder a sustituirse el órgano de que proviene para dejar satisfecha plenamente la pretensión del justiciable, lo cual suele encomendarse a otro órgano o autoridad o devolverse al enjuiciado para que repare las violaciones cometidas y satisfaga dicha pretensión; mientras que el tribunal de plena jurisdicción sí puede anular y sustituirse al emisor del acto combatido para realizar lo que corresponda conforme a derecho y dejar satisfechas las pretensiones legales correspondientes de las partes en su totalidad.

En razón de lo anterior, si se toman como base los conceptos precisados, se podrá esclarecer que la plena jurisdicción conferida al tribunal electoral implica así que no se debe concretar a instruir los procedimientos de los medios de impugnación de su conocimiento, sino que también tiene la atribución de proveer lo necesario para la ejecución en caso de que no se dé el cumplimiento voluntario por quienes resultan obligados.

Otra disposición está en el artículo 56 de la ley mencionada, donde se fijan reglas respecto a las sentencias correspondientes al juicio de inconformidad, en donde se evidencia también que no se está en presencia de un tribunal de anulación sino que puede éste sustituirse para reparar las violaciones encontradas y llevar a cabo los actos consecuentes. Así, en el apartado 1, inciso b) está previsto que cuando se declare la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial, se debe proceder a modificar el acta de cómputo distrital y no simplemente el reenviar el asunto para que haga dicha modificación el Consejo Distrital correspondiente. En el inciso c) se precisa la misma facultad respecto de las elecciones de diputados y senadores. En el inciso d) se determina si se revoca la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador no se debe reenviar el asunto al órgano electoral correspondiente para que emita u otorgue nueva constancia en favor del candidato o fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas, en uno o, en su caso, varios distritos.

En el artículo 57 destaca un hecho, relativo a que se da por determinado de antemano que las salas del tribunal pueden abrir una sección de ejecución de sus fallos, toda vez que sin facultar para ese efecto se prevé que dichas salas pueden modificar el acta o las actas de cómputo respectivas en la sesión de ejecución que para tal efecto abra, al resolver el último de los juicios que se hubiere promovido en contra de la misma elección o un mismo distrito electoral uninominal o en una entidad federativa; y que cuando en la sesión de ejecución, por efecto de la acumulación de las sentencias de los distintos juicios, se actualicen los supuestos de nulidad de elección de diputado o senador previstos en esta ley, la sala competente decretará lo conducente, aun cuando no se haya solicitado en ninguno de los juicios resueltos individualmente.

Con esto, además de partir de la base de que el tribunal tiene las facultades para ejecutar sus sentencias, le atribuye inclusive en este caso la obligación de hacerlo oficiosamente.

En el artículo 85, rector de las sentencias en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, está previsto que cuando prosperen las pretensiones de obtener la credencial electoral o de inclusión del actor en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio o de la restitución a dicha lista, si la autoridad responsable, federal o local, no se encuentra en posibilidades de incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio al actor, o de expedirle el documento que exige la ley electoral para sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo del tribunal electoral, así como una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho al voto el día de la jornada electoral, en la casilla que corresponda a su domicilio, o en su caso en una casilla especial en los términos de la ley.

Con esta disposición se está permitiendo propiamente que un documento expedido por el tribunal en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales pueda sustituir material y jurídicamente a ciertos documentos que son de la competencia de las autoridades electorales administrativas, aunque sea en una sola jornada electoral; y

aunque se trate de supuestos previstos para el caso de imposibilidad de las autoridades para cumplir con las ejecutorias, la disposición resultará aplicable por mayoría de razón cuando el motivo no fuera la imposibilidad sino la franca contumacia para dar cumplimiento al fallo.

Finalmente, en el artículo 93, apartado 1, referente a las sentencias del juicio de revisión constitucional electoral, al determinar los efectos que pueden tener dichas resoluciones, no sólo se establecen los más obvios de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se impugna, sino que se agrega que se debe actuar en consecuencia de tales decisiones, esto es, en el caso de revocación o modificación, se debe **“proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido”**, lo cual está en consonancia plena con el comentario que se hizo anteriormente al artículo 6º apartado 3º, en cuando a que la plenitud de jurisdicción implica el poder de ejecución y que en ejercicio de éste se debe, precisamente, proveer lo necesario para reparar la violación, y consecuentemente para hacer efectiva la determinación dado que si no se procede así no se cumplirá en realidad con la obligación de reparar la violación cometida en el acto o resolución revocada o modificada.

VI. La ejecución de sentencias contra la administración no viola la división de poderes

La división de poderes se encuentra determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se ejercita por el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cada uno con las funciones que en el propio ordenamiento supremo se establecen.

Se puede decir que las funciones jurídicas que la Constitución otorga a los poderes del Estado, son esencialmente tres:

- El Establecimiento de las reglas y objetivos generales de organización de la vida en común, mediante normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico (función legislativa).
- Toma de decisiones concretas relacionadas y sometidas a las reglas y objetivos marcados por el legislador (función ejecutiva).

- Resolución definitiva e irrevocable, de los conflictos jurídicos que se formalicen en relación con la aplicación de la legislación (función jurisdiccional).

Como puede verse, uno de los elementos característicos de la posición constitucional de la administración en la división de poderes en su sujeción a la Constitución, al resto del orden jurídico, y por consiguiente, al principio de legalidad.

El cumplimiento de las sentencias judiciales constituye una de las vertientes del sometimiento de la administración a la ley, puesto que en la sentencia se contiene la interpretación definitiva del ordenamiento, y por tanto, la resolución irrevocable del conflicto. De manera que, el cumplimiento de las sentencias por la administración es uno de los puntos de equilibrio de las relaciones entre aquélla y el poder judicial, pues por medio de la sentencia se garantiza la aplicación de la ley y el respeto al principio de legalidad por parte de la administración.

Con lo anterior se destaca que las reglas constitucionales de las relaciones entre los poderes del Estado, tienen una exigencia, un punto de equilibrio o unas reglas de juego: El cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales por todos los sujetos de derecho y singularmente por la administración, puesto que las autoridades sólo deben actuar conforme a lo que las leyes les permiten en su respectivo ámbito de competencia.

En esas condiciones, si los órganos del poder judicial, en ejercicio de su jurisdicción, tienen la encomienda constitucional de velar por la integridad del sistema y de asegurar —de manera irrevocable— el cumplimiento de las normas por todos los sujetos de derecho, entonces, al determinar en una sentencia definitiva la actuación indebida de la administración y ordenar o proveer los medios necesarios para la ejecución forzosa del fallo, no se vulnera el principio constitucional de división de poderes; por el contrario, con ello el órgano judicial está haciendo efectiva esa división al realizar la función que en virtud de ésta tiene encomendada, y al ejecutar el fallo ante la contumacia de la obligada, dicho órgano judicial sólo asume la jurisdicción de que está dotado para dar efectividad a lo resuelto, reestableciendo el estado de derecho.

Se puede deducir de lo anterior, que los órganos judiciales, cuando ejecutan una sentencia contra la administración dan efectividad al principio de división de poderes y a la encomienda constitucional de garantizar el acceso a una justicia completa y eficaz. Por el contrario, cuando la administración condenada incumple la sentencia irrevocable pronunciada por el poder judicial, transgrede el principio de legalidad al que se encuentra sometida y la división constitucional de poderes, al romper uno de los puntos de equilibrio o regla de las relaciones entre los poderes del Estado, como es la relativa al cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales por todos los sujetos de derecho.

Ahora bien, las mismas reglas de la división de poderes quebrantadas con el incumplimiento de la sentencia por la administración condenada, obligan a una reacción en el ordenamiento tendente a restablecer el equilibrio roto, restablecimiento que se traduce en que los tribunales como garantes tanto de la integridad del sistema constitucional como de la legalidad del actuar administrativo, provean lo necesario para la ejecución forzosa de la sentencia, sustituyendo incluso a la autoridad incumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita.

En efecto, si el cumplimiento de las sentencias judiciales es un punto de equilibrio del sistema, el restablecimiento del mismo, una vez roto, sólo se logra mediante un proceso jurisdiccional de ejecución forzosa. Proceso ejecutivo cuya finalidad o justificación constitucionales son: La concreción del principio de legalidad y la tutela judicial efectiva, que sólo será si se procura al acreedor aquello a que, según la sentencia, tiene derecho.

El hacer que correspondan la realidad material y lo previamente declarado en la sentencia (y hacerlo mediante la sustitución de la autoridad ejecutada) no es realizar funciones administrativas que invaden la esfera de atribuciones de la administración, pues el artículo 17 constitucional establece de manera categórica la exclusividad de la potestad de ejecutar lo juzgado a favor de los órganos jurisdiccionales, y no existe ahí ni en parte alguna del ordenamiento constitucional la posibilidad de fundamentar alguna excepción a favor de la administración cuando ella es la afectada por esa ejecución.

Antes bien, el estatus pleno y exclusivo del órgano jurisdiccional, atribuido por disposición constitucional a los tribunales, incluye la facultad de sustituir al sujeto que incumple una sentencia, con independencia de que la resolución haya de ser cumplida por un ente público, sin que con ello se rompa el principio relativo a la división de poderes, porque como se dijo, al ejecutar el acto de cumplimiento, en sustitución de la autoridad administrativa, el órgano judicial está realizando una función típicamente jurisdiccional y no un acto administrativo.

Es decir, la facultad de sustituir a la autoridad en ejecución de lo juzgado está constitucionalmente atribuida a los órganos jurisdiccionales, porque se enmarca dentro de una función jurisdiccional plena y exclusiva y no en una función administrativa; de manera que, no se atenta contra el sistema indicado, cuando el juzgador, en ejercicio de su jurisdicción y cuando la naturaleza del acto lo permite, ejecuta y realiza un acto de la administración, pues ese acto es obviamente jurisdiccional aunque vale como administrativo porque adopta su lugar en el ordenamiento.

En conclusión:

1. Los órganos del poder judicial ejercen jurisdicción, resolviendo los conflictos jurídicos que se someten a su conocimiento y ejecutando lo resuelto previamente;
2. Del cumplimiento y, en su caso, de la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales no se exige a la administración, pues no hay precepto constitucional que sirva de sustento para fundamentar una excepción de tal naturaleza;
3. El órgano judicial, al ejecutar una sentencia contra la administración, no viola el principio de separación de poderes, si se tiene en cuenta que dentro de dicha división, el poder judicial tiene la potestad constitucional plena y exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado;
4. La posición de la administración dentro del sistema de división de poderes es su sometimiento a la Constitución y al principio de legalidad, correspondiendo a los órganos del poder judicial velar por que se dé cumplimiento a lo anterior, por tanto, al incumplir una sentencia la adminis-

tración condenada, vulnera el principio de la división de poderes.

5. El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias constituye un elemento indispensable para dar eficacia a las resoluciones judiciales, por tanto, el ejercicio de ese poder de sustitución para ejecutar un fallo, constituye parte de la jurisdicción que tiene el órgano judicial, esto pone de manifiesto que los actos que realiza en sustitución de la administración que incumple un fallo, no son actos administrativos sino jurisdiccionales aunque valen como administrativos al tomar su lugar en el ordenamiento. Por tanto, con tal sustitución tampoco hay vulneración al principio de división de poderes.

COMENTARIOS SOBRE LA PRUEBA EN MATERIA ELECTORAL

SUMARIO: I. Algunas generalidades. 1. Normatividad probatoria. 2. Preponderancia de la preconstitución de pruebas. 3. Intervención de los partidos en la preconstitución; II. Efectos de la preconstitución probatoria en los distintos aspectos del sistema. 1. Objeto. 2. Derecho. 3. Hechos notorios. 4. Hechos que obran en expedientes. 5. Conocimiento privado del juez. 6. Hechos imposibles. 7. Hechos reconocidos; III. Carga de la prueba. 1. Poderes probatorios de los tribunales. 2. Medios. 3. Ofrecimiento, admisión y desahogo; IV. Valoración. Peculiaridades de algunas pruebas. 1. Versiones estenográficas. 2. El voto como acto solemne. 3. Sustitución probatoria del voto. 4. Copias al carbón de las actas. 5. Apertura de paquetes electorales.

I. Algunas generalidades

1. Normatividad probatoria

En primer lugar, conviene establecer que, contrariamente a lo que pudiera saltar de una primera impresión, la regulación de la prueba no debe buscarse únicamente en los ordenamientos procesales, sino también en las leyes sustantivas, en las orgánicas, en los reglamentos, inclusive en la jurisprudencia integradora de lagunas, pues sólo así se podría contar con los elementos necesarios para el planteamiento, comprensión, intelección y aplicación del sistema probatorio concerniente a una disciplina jurídica determinada.

Esta previsión surge de la experiencia, toda vez que en la tradición legislativa romano-canónica, las disposiciones relativas a la prueba nunca se han reservado exclusivamente para los ordenamientos procesales, tanto por la falta de consenso sobre la naturaleza de esta normatividad, como porque la prueba es necesaria en los más diversos ámbitos de la vida jurídica, y no sólo para resolver los litigios que se plantean ante la autoridad jurisdiccional.

Para demostrar lo anterior bastan algunos ejemplos.

En los códigos civiles existen diversas disposiciones sobre la prueba, al regular la formación de los actos jurídicos: los relativos al estado civil deben constar en formas especiales y solemnes, y sólo éstas son aptas para demostrarlo con pleno valor probatorio, con sus salvedades; los testamentos requieren ciertas solemnidades para su existencia jurídica; la forma escrita se exige para algunos contratos, como la compraventa, permuta o donación de inmuebles, de sociedad, aparcería o la prenda, como *formalidad ad probationem*; la conservación y publicidad de los actos que afectan a la propiedad, deben constar en un registro público, para que surtan efectos frente a terceros adquirentes de buena fe.

En el Código de Comercio se prevé la exigencia de distintos medios de prueba, como los libros de los comerciantes, las cartas de porte en los contratos de transporte; y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los títulos ejecutivos, cuya tenencia es necesaria para demostrar el derecho consignado en ellos.

Es más, se puede considerar que las bases jurídicas sobre la prueba que proporcionan los ordenamientos sustantivos, constituyen la plataforma sobre la que se erige el sistema procesal probatorio específico, por lo cual su contenido va a influir e impactar, prácticamente en todos los componentes probatorios, desde el objeto de la prueba, las cargas probatorias, los medios, el desahogo y la valoración.¹

¹ El análisis sistemático de la prueba, de acuerdo con Couture, comprende los siguientes aspectos: 1. Concepto de prueba (qué es la prueba), 2. Objeto de la prueba (qué se prueba), 3. Carga de la prueba (quién prueba), 4. Procedimiento probatorio (cómo se prueba), 5. Valoración de la prueba (qué valor tiene la prueba). Cfr. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª edición (edición póstuma), reimpresión inalterada, Editora Nacional, México, 1981, p. 216.

En la materia electoral se presenta esta situación, pues en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los ordenamientos equivalentes de las entidades federativas, se encuentra una amplia regulación concerniente a la prueba. Así, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y sus ordenamientos correlativos de los Estados, se encuentran disposiciones referentes a los diversos aspectos de la disciplina probatoria jurisdiccional; en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se leen disposiciones tales como el artículo 191 fracción XIX, y 199 fracción XII, referentes a los poderes que se otorgan al Presidente del Tribunal Electoral, por una parte, y a los Magistrados Electorales, por la otra, para requerir informes y recabar documentos que obren en poder de los órganos electorales, de otras autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o de particulares, cuando puedan servir para la substanciación o resolución de los expedientes; en el Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los artículos 69 a 72 se refieren a la prueba, al precisar en qué momento procesal se debe proveer sobre la admisión o desechamiento de las ofrecidas por las partes; la obligación de requerirlas a las autoridades correspondientes; la integración, preparación y desahogo de la pericial, cuando proceda, y ante qué Sala se deben presentar las supervenientes, y como criterios relevantes o jurisprudencia integradora, se pueden citar los referentes a la procedencia, procedimiento y valor probatorio de las diligencias de apertura de los paquetes electorales.²

² *Ver* tesis relevantes de rubros: "PAQUETES ELECTORALES. SÓLO EN CASOS EXTRAORDINARIOS SE JUSTIFICA SU APERTURA ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL." y "PAQUETES ELECTORALES. EL OBJETO DE SU APERTURA Y LOS HECHOS QUE EN ELLA SE CONSTATEN DEBEN CIRCUNSCRIBIRSE A LA LITIS". En relación con el tema de la apertura de paquetes y el recuento de la votación recibida en casillas, deben destacarse los criterios sostenidos en los diversos incidentes de previos y especial pronunciamiento, derivados de los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición Por el Bien de Todos, contra diversos cómputos distritales de la elección presidencial verificada el dos de julio de 2006.

2. Preponderancia de la preconstitución de pruebas

En concepto de don Silvestre Moreno Cora,³ que nosotros compartimos plenamente, las pruebas preconstituidas son los actos o documentos que han tenido por objeto hacer cierto un hecho, en previsión de que llegara alguna vez a dudarse, acerca de su existencia o de las circunstancias esenciales que en él ocurrieron, prescindiendo de que se haya procedido así por disposición de la ley o porque los interesados lo hayan querido, y de que la ley regule el modo de su conservación o no; es decir, es prueba preconstituida todo documento público o privado y aun todo acto que, verificado antes del juicio, tenga por objeto precaver el litigio o determinar con claridad y precisión los hechos que en él pueden ponerse en duda.

Empero, los documentos públicos y privados no son los únicos medios de preconstituir pruebas, pues los testimonios de personas, la confesión de hechos, el resultado de inspecciones o reconocimientos judiciales, los dictámenes periciales, también adquieren esa calidad, cuando se practican con antelación al juicio en que pretenden ser presentadas, conforme a las precisiones legales y con las formalidades establecidas al respecto. En el orden privado, con el desarrollo extraordinario de la ciencia y la tecnología, se han multiplicado las posibilidades de preconstituir pruebas mediante fotografías, filmaciones, grabaciones de sonido, videograbaciones, fax, correo electrónico y otros susceptibles de servir como memoria, en cualquier aspecto, de la ocurrencia de hechos.

El sistema electoral mexicano, como seguramente la generalidad de sus similares, se integra de forma fundamental sobre la base de pruebas preconstituidas, en tanto que casi todos los actos de las autoridades electorales se deben hacer constar desde su inicio hasta su conclusión en documentos públicos, con la obligación de conservarlos en los archivos correspondientes, por lo menos durante cierto tiempo, a fin de que puedan acreditar la

³ Cfr. *Tratado de las Pruebas Judiciales*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, pp. 173 y 174.

existencia y circunstancias de su contenido, en el caso de ser necesario, para cualquier objeto lícito, como es su conocimiento por las autoridades competentes de los medios de impugnación, para resolver los conflictos que se presenten; y lo mismo ocurre con los actos de los particulares que se llevan a cabo ante la autoridad o que se presentan por escrito ante ella, dentro de los procedimientos que se desarrollen al efecto.

3. Intervención de los partidos en la preconstitución

Una particularidad de las pruebas preconstituidas en la materia electoral, que no suele darse en otros campos del derecho administrativo, consiste en que muchos medios de prueba se conforman con la posibilidad de intervención de los partidos políticos, como principales sujetos que pueden verse afectados con su contenido, tanto en su acervo propio, como personas morales, como en la calidad de vigilantes y garantes de los intereses difusos de la ciudadanía. Esto, porque tales institutos cuentan con el derecho a designar representantes ante casi todos los órganos electorales de los que pueden provenir actos o resoluciones que les afecten, desde el Consejo General del Instituto Federal Electoral hasta las mesas directivas de casilla, donde tienen una función de vigilancia y, ordinariamente, el derecho a voz en las discusiones precedentes a la toma de decisiones, así como el de recibir copia de distintos documentos relativos a los actos electorales, como es el caso de la lista de integración y ubicación de casillas, de las actas elaboradas en la mesa directiva de casilla, de las listas nominales, o el acceso al padrón electoral, en los mecanismos de consulta que se instalen en los órganos de vigilancia, para su revisión, o bien, el conocimiento de los documentos que sirven de base para la discusión en las sesiones, etcétera. Igualmente se les concede el derecho de hacer uso de los medios de impugnación contra las pruebas preconstituidas, cuando los consideren efectuados en contravención a la ley, con afectación de los intereses aludidos, lo que les permite la consecución de las correcciones correspondientes oportunamente.

Esta particularidad implica, por tanto, el respeto a la garantía de audiencia a los partidos políticos, incluso respecto a la preconstitución probatoria, especialmente en lo relativo a los principios de contradicción⁴ y de impugnación jurisdiccional, lo que trae como consecuencia dotar a las pruebas de mayor fuerza y peso jurídico que las que se preconstituyen en otros ámbitos administrativos, lo que ya de por sí marca una importante diferencia.

II. Efectos de la preconstitución probatoria en los distintos aspectos del sistema

I. Objeto

En un sentido general, lo que se prueba son hechos, pero en realidad son las afirmaciones que sobre los mismos realizan las partes.⁵

Su regulación se encuentra en la parte inicial del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que son objeto de prueba los hechos controvertibles y no lo son el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni los que hayan sido reconocidos.⁶

⁴ Cuya fórmula se resume en el aforismo *audiatur et altera pars* (óigase a la otra parte), y consiste que la parte contra quien se propone una prueba debe gozar de oportunidad para conocerla y asumir una posición determinada.

⁵ O enunciados fácticos o enunciados de hechos. Así, por ejemplo, Taruffo, Michele, *Algunas consideraciones sobre la relación entre prueba y verdad* [en línea], España, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003, [consultado 25/09/06], Discusiones, (No. 3), formato pdf, disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/ser/vlet/SirveObras/01482529890165929650035/discusiones3/discusiones_03.pdf

⁶ En Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Sinaloa, Tabasco, Chihuahua, Hidalgo, Baja California, Estado de México y Zacatecas, se prevén como objeto de prueba **los hechos controvertidos** (artículos 259, 294, 19, 20, 245, 325, 200, 19, 456, 340 y 297, respectivamente).

La interrogante que surge es si basta con que una afirmación no haya sido motivo de controversia para tenerla por acreditada, o si es necesario el reconocimiento expreso.

La cuestión anterior se resuelve atendiendo a la naturaleza del hecho de que se trate, pues si esas afirmaciones están en oposición con otras pruebas del expediente o si llevan a resultados absurdos, entonces también sería necesario que fueran tema de la prueba.

La palabra *objeto* en la primera parte del texto normativo se utiliza en su sentido general, referido a que la actividad probatoria recae en los hechos susceptibles de controversia, sin precisar cuáles requieren ser probados y cuáles no; en tanto que en el segundo enunciado, *objeto* se emplea implícitamente, pero ya como sinónimo de necesidad, de exigibilidad, para disponer que no es necesario ni exigible probar el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni los hechos que hayan sido reconocidos, y a *contrario sensu*, que todos los demás requieren ser probados.

Cuando se formule un medio de impugnación directamente contra el contenido de un documento preconstituido, la prueba tendrá por objeto dilucidar cómo sucedieron los hechos que pretende recoger el documento, si como sostiene el promovente o como se anotó documentalmente, para que, en su caso, pueda modificarse el documento combatido para ajustarlo a la realidad.

Si la controversia se suscita respecto al acto mismo, sustancialmente considerado, con la pretensión de que el órgano conecedor del medio de impugnación lo anule o modifique, el objeto de la prueba serán las afirmaciones de hechos expuestas por el ocurriente, a fin de desvirtuar, total o parcialmente, el contenido de la prueba preconstituida, para que no se tome en cuenta al resolver la controversia sobre el acto consignado en el documento preconstituido.

La falta de la prueba preconstituida, con carácter *ad probationem*, por no haberse elaborado, por destrucción o por extravío, conduce a que el objeto de la prueba sean los hechos que debieron o deberían constar en el documento mediante la aportación de medios probatorios distintos.

La carencia de prueba preconstituida de un acto solemne o de un documento sustituto previsto expresamente por la ley, determina la falta del único objeto de prueba posible, y conduce a que el juez resuelva la cuestión relacionada con ese acto, en contra de la autoridad.

Desde luego, cuando las autoridades cumplen con su deber de preconstituir la prueba y todas las partes de un proceso jurisdiccional están conformes con su contenido fáctico, se da un supues-

to en que no es necesaria la prueba, ya que la controversia versaría únicamente sobre la interpretación y alcance de los documentos o sobre la aplicación del Derecho a los mismos.

2. Derecho

Es sobradamente conocida la razón de por qué el derecho no es objeto de prueba, consistente en que el juez, al ser perito en la materia, debe conocerlo, lo cual se expresa con los aforismos *iura novit curia* (el juez conoce el derecho) y *da mihi factum dabo tibi ius* (dame los hechos y yo te daré el derecho), que implica su obligación de encontrar la normatividad jurídica aplicable a las pretensiones y hechos invocados por las partes, y resolver el litigio conforme a ella.

Tradicionalmente se incluía como objeto de prueba al Derecho extranjero, pero la tendencia impulsada en instrumentos internacionales, se orienta actualmente a flexibilizar al máximo esta situación, para imponer al juez el deber de investigar, por todos los medios posibles a su alcance, el contenido del derecho de otras latitudes que resulte aplicable para resolver el caso.⁷

En materia electoral no se advierte la posibilidad de que algún asunto pudiera resolverse conforme o mediante la aplicación del derecho extranjero, porque lo más cercano a éste podría ser la normatividad consignada en los convenios, tratados o convenciones internacionales, suscritos por las autoridades mexicanas, pero estos ya forman parte de la ley suprema de toda la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional.

⁷ Esta tendencia se ve reflejada en el artículo 284 bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, adicionado mediante Decreto de 11 de diciembre de 1987, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de enero siguiente, cuyo contenido se transcribe enseguida: "El Tribunal aplicará el derecho extranjero tal como lo harían los jueces del Estado, cuyo derecho resultare aplicable, sin perjuicio de que las partes puedan alegar la existencia y contenido del derecho extranjero invocado. Para informarse del texto, vigencia, sentido y alcance legal del derecho extranjero, el Tribunal podrá valerse de informes oficiales al respecto, pudiendo solicitarlos al Servicio Exterior Mexicano, o bien ordenar o admitir las diligencias probatorias que considere necesarias o que ofrezcan las partes".

El derecho consuetudinario es objeto de prueba, pero mediante la acreditación de los hechos constitutivos de la costumbre y de la conciencia de su aplicabilidad como norma. Lo anterior cobra importancia en materia electoral, en atención a que el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Por tanto, si una controversia versa sobre elecciones por usos y costumbres, su contenido también es objeto de prueba, mediante la demostración de los hechos de que existe la costumbre normativa.⁸

3. Hechos notorios

Aunque nunca terminará la polémica doctrinaria sobre el concepto de hechos notorios, en el ámbito jurisprudencial existe una aceptación generalizada, respecto a que son aquellos que forman parte del conocimiento y la cultura de la mayoría de la población en un lugar y tiempo determinados, los que son públicos y sabidos de todos, y en la actualidad no sólo los que les consten directamente, sino también los que den por ciertos por su conocimiento indirecto, inclusive a través de los medios masivos de comunicación. Las circunstancias apuntadas justifican racionalmente que tales hechos no sean objeto de prueba. Empero, si uno de los puntos controvertidos radica precisamente en que una parte atribuye la calidad de notorio a un hecho determinado, mientras la contraria le niega tal calidad, es claro que tal situación constituirá objeto de la prueba.

En los medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, particularmente la Sala Superior, se han advertido situaciones que pueden ser hechos no-

⁸ Incidente de Ejecución de Sentencia. Expediente SUP-JDC-037/99, resuelto el 19 de junio de 2000.

torios en el municipio, distrito o Estado en que sucedieron, por lo que los tribunales locales están obligados a considerarlos así en sus resoluciones, pero si el tema llega, verbigracia, al juicio de revisión constitucional, para quienes residen en la Ciudad de México ya no son hechos notorios.

En algunas legislaciones se impone la carga de su invocación en el juicio, para que se tomen en cuenta por el juzgador en la resolución, en tanto que en otras se obliga al juzgador a tomarlos en consideración, aunque no hubieran sido invocados por las partes en los escritos correspondientes.

En la legislación electoral federal los hechos notorios sólo se excluyen de la prueba, por lo cual resulta indispensable que se invoquen por las partes para que puedan influir en el sentido de una resolución, a menos, desde luego, que con ellos se actualice alguna causa de improcedencia, ya que en ese caso se deben tener en cuenta de oficio por el juzgador, aunque nadie los invoque.

En la ejecutoria dictada el veintitrés de noviembre de dos mil cinco, en el expediente SUP-JRC-215/2005, esta Sala Superior sostuvo que los hechos notorios son aquellos cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal propia de un determinado grupo social en el tiempo en que se produce la decisión de quien deba resolver, bien sea el juez o alguna otra autoridad. Para que un hecho sea notorio no es preciso su conocimiento por todo el mundo, pues no existen hechos notorios absolutos, por lo cual debe distinguirse entre notoriedad universal, nacional, regional y local. Tampoco es necesario que el hecho sea conocido por todas las personas residentes en el ámbito geográfico del que se predica la notoriedad, porque ésta atiende a las personas con grado de cultura medio, entre las cuales debe contarse a la autoridad resolutora.

La Sala Superior estimó que pueden ser considerados hechos notorios no sólo los que de manera directa le constan al grupo social, sino también aquellos que, en forma generalizada da por ciertos, mediante su conocimiento indirecto, incluso a través de los medios masivos de comunicación, como lo son la televisión o la radio.

4. Hechos que obran en expedientes

En las últimas décadas, la jurisprudencia mexicana se ha inclinado por una forma específica de notoriedad, en el sentido de que para los juzgadores deben considerarse hechos notorios los que son de su conocimiento por constar en los expedientes sujetos a estudio o de reciente resolución, por lo que pueden invocarlos en un expediente en que no se hayan traído a colación. Desde luego, consideramos que esto sólo es aplicable respecto a los hechos destacados y más visibles de los expedientes actuales, y no de todos los que detalladamente puedan constar en voluminosos expedientes o en los que hayan sido resueltos en el pasado no reciente. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha asumido también dicho criterio en diversas ejecutorias.⁹ El criterio de distinción cobrará clara aplicación respecto de los magistrados recién designados, que no podrán incurrir en responsabilidad por no invocar hechos constantes en expedientes en que no intervinieron, a menos que alguna de las partes u otro interesado se los haga saber fehacientemente antes de tomar la decisión.

5. Conocimiento privado del juez

No hay que olvidar que el hecho notorio no es lo mismo que el conocimiento privado del juez, pues este último se refiere a los hechos que conoce en su vida personal, por haber sido testigo o por algún otro motivo, que no alcanza la notoriedad, y respecto de los cuales no se puede prevaler para resolver los asuntos de su competencia, sin que se pueda negar lo evidente, relativo a que de algún modo influyen en el ánimo interno del juez, al valorar los medios de prueba que se aportan en los expedientes.

⁹ *Vid.* SUP-JDC-159/2003, el juicio se desechó por haber quedado sin materia, en razón de que el acto impugnado fue revocado en diverso expediente SUP-JRC-044/2003, resuelto once días antes, por la propia Sala Superior, lo cual se invocó como hecho notorio. En el SUP-JDC-001/2003, se hizo valer como hecho notorio para la Sala Superior, el contenido de un acta que fue requerida en el diverso SUP-JDC-002/2003, necesaria para la resolución del asunto.

6. Hechos imposibles

Un presupuesto para que un hecho sea objeto de prueba es su posibilidad de existencia, pues de lo contrario se empujaría a las partes a actividades ociosas o inútiles.

Sin embargo, para justificar la exclusión de la prueba es necesario que la imposibilidad sea manifiesta y notoria, comprobada científicamente o consolidada uniformemente por las máximas de experiencia, pero si la narración de los hechos permite establecer su verosimilitud o posibilidad, esto será suficiente para no rechazar, de primera mano, las pruebas ofrecidas en el procedimiento.

7. Hechos reconocidos

Son los hechos propios, confesados en cualquier actuación del juicio y no únicamente los que se contengan en los que forman la litis, así como los hechos ajenos, cuya existencia admite una parte de manera clara e indudable.

En los medios de impugnación del orden electoral no está prevista la confesión o reconocimiento ficto, como consecuencia de que el actor o el tercero interesado omitan referirse a los mencionados por la autoridad responsable. En cambio, si ésta omite rendir su informe circunstanciado, dentro del plazo señalado por la ley, sí se deben tener como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario, por disposición del artículo 19, apartado 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por tanto, con la salvedad mencionada, el reconocimiento debe ser claro, expreso e indubitable y no presumirse con base en las omisiones o evasivas de las partes.

No obstante, si la autoridad responsable reconoce un hecho que sea contrario a los documentos públicos preconstituidos, este reconocimiento no produce el efecto de tener por demostrado tal hecho, sino que prevalece el contenido documental. En cambio, cuando el reconocimiento verse sobre actos propios de la autori-

dad o que le consten, pero no estén contenidos en esos documentos, entonces sí podría tener el alcance indicado.

Lo anterior no debe conducir al rechazo de las pruebas que aporte la parte beneficiada con el reconocimiento, con el argumento de que ya no son objeto de prueba al estar acreditados, porque en la medida que se produzca mayor certeza sobre la verdad real de un hecho, podrá cobrar más fuerza la convicción del juzgador a la hora de tenerlo en cuenta para resolver.

III. Carga de la prueba

Conforme al artículo 15, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la regla sobre carga probatoria consiste en que ésta recae en quien afirma, o en quien niega, si la negación envuelve la afirmación expresa de un hecho; no obstante, la preconstitución del material probatorio de todos los actos realizados durante los procesos electorales, y su resguardo por la autoridad electoral, aunado a la obligación de la autoridad responsable de presentar tales documentos en las impugnaciones, determina que, en realidad, ambas partes soporten la carga de la prueba, aunque en diferente forma.

En el caso de la autoridad electoral, la carga se eleva al rango de obligación, al exigírsele que debe presentar los documentos que tiene en su poder, en los que consten los actos reclamados y todos los relacionados con el objeto de la impugnación.

Esto lleva a que proporcionalmente se aligere la carga probatoria del actor, porque no tendría necesidad de aportar elementos sobre sus afirmaciones que estén corroboradas con la documentación aportada por la autoridad responsable, pero el gravamen procesal prevalece en su integridad, respecto de los hechos que no deban constar en documental pública, así como de los hechos que son ajenos y desconocidos para las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.

Esto es, la regla tradicional operará íntegramente en los siguientes casos:

- a) Si la autoridad responsable no rinde su informe circunstanciado, se genera la presunción *iuris tantum* de ser ciertos los hechos constitutivos de la violación que se le atribuye a tal autoridad. En tal caso, la autoridad responsable y los terceros interesados contraen la carga de desvirtuar la presunción, para lo cual los partidos políticos podrán emplear los documentos o copias recabadas, al haber intervenido directamente en la preconstitución de los documentos.
- b) Cuando se impugna el contenido de los documentos públicos, se requieren los elementos para destruir la presunción de autenticidad y veracidad de que reviste la ley a los documentos públicos, y la carga corresponde al impugnante.
- c) Cuando sea imposible para la autoridad cumplir la disposición de presentar los documentos, relacionados con el litigio, porque no los tenga en su poder: por extravío, robo, destrucción, etcétera, el promovente deberá presentar otras pruebas, ya sean las copias respectivas obtenidas por disposición de la ley o por gestión del interesado, o en su defecto, cualquier otro elemento admisible que resulte suficiente. Esto es, la imposibilidad de presentación de las pruebas preconstituidas que no sea imputable a la autoridad correspondiente, trae como consecuencia la devolución directa de la carga de la prueba para la distinta parte del medio de impugnación que tenga interés en beneficiarse de su contenido.

1. Poderes probatorios de los tribunales

La circunstancia de que conforme al sistema de prueba preconstituida, la autoridad deba tener en su poder determinados documentos sobre los actos electorales, facilita enormemente el uso de los poderes probatorios del juez, ya que le basta con identificar los elementos que requiere, para resolver el litigio y solicitarlos a la autoridad correspondiente.

El juez, en el uso o ejercicio de sus poderes probatorios, ha dejado de ser un mero espectador en el proceso, para desarrollar

una actuación mucho más participativa, con el objeto de agotar todas las posibilidades de conocer la verdad objetiva y no resolver con la llamada verdad formal.¹⁰

En la legislación federal electoral tales poderes se traducen en la potestad de ordenar el desahogo de diversos medios probatorios, como son reconocimientos o inspecciones judiciales y periciales. Asimismo, se establece la posibilidad de requerir informes o documentos a los órganos del Instituto Federal Electoral, autoridades federales, estatales o municipales, partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas, incluso particulares, además de las conocidas diligencias para mejor proveer.

2. Medios

En los primeros ordenamientos sobre medios de impugnación electorales, se establecían como únicas pruebas admisibles las documentales públicas precisadas por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior encontraba su explicación precisamente en que la preocupación principal que guiaba la actuación del legislador se centraba en los procesos electorales, especialmente tocante a su posible nulidad, y es el caso de que las causas de anulación que entonces se regulaban se constituían con hechos u omisiones que deberían desprenderse de la documentación electoral elaborada por disposición de la ley, de modo que no se contemplaba la necesidad de otros medios. Esto es, se contemplaba una perfecta correspondencia entre la documentación prevista y la materia posible de la prueba, por lo que la regulación sobre la probabilidad de otra clase de pruebas resultaba ociosa.

¹⁰ Para Santiago Sentís Melendo, el juez tiene auténticos poderes probatorios conferidos por la ley, pues no se trata de una mera posibilidad, sino de una auténtica potestad, la cual debe utilizarse cuando pueda redundar en beneficio de la justicia, y no pensar que hacer uso de éstos se limita a decretar las modestas providencias para mejor proveer. *Cfr. La prueba*. EJE, Buenos Aires, 1979, pp. 214 y 215.

Esta tendencia ha prevalecido, como regla general, pero perdió su exclusividad.

Ciertamente, el incremento de los contenidos de los medios de impugnación, evidenciado por la experiencia desarrollada por los tribunales, así como la inclusión de nuevas causas de nulidad, como son las genéricas; la detección de la causal abstracta en la entraña misma de la ley superior, y los sorprendentes avances de la ciencia y la tecnología, impusieron al legislador la exigencia de otras modalidades probatorias, al evidenciar que las documentales solas podían verse obsoletas e insuficientes para acreditar los hechos controvertidos.

Por estos motivos, el legislador amplió el catálogo de medios probatorios admisibles, para lo cual acudió al campo del derecho probatorio general, donde la regla es la apertura a todos los medios de prueba, factibles de contribuir a esclarecer la verdad, con algunas salvedades tendientes a la **preservación** de valores de gran importancia, para lo cual impuso algunas particularidades sobre su admisión o desahogo, dirigidas a frenar el posible abuso de los litigantes de ofrecer medios inconducentes que sólo entorpecieran la función de los tribunales o sirvieran de tácticas dilatorias, en protección a la necesidad de resolver los litigios oportunamente, antes de la toma de posesión o de la instalación correspondiente.

Dentro de tales medios probatorios están las pruebas técnicas, la confesional, testimonial, el reconocimiento, la inspección judicial y los dictámenes periciales.

Respecto a la confesional y testimonial¹¹ se pensó que en poco podrían contribuir a aclarar la verdad, frente a la documentación electoral preconstituida con inmediatez a la ocurrencia de los hechos, con la participación de muchas personas imparciales en su confección, con la vigilancia de todos los par-

¹¹ En Chihuahua, la testimonial se desahoga con la comparecencia ante el órgano resolutor, es a petición de parte, respecto de cualquier persona ajena a la controversia, sobre hechos que le consten, que sean materia de la misma, de conformidad con el interrogatorio que se presente.

ciales opuestos que quisieron intervenir. Por esto, y ante la brevedad de los plazos electorales frente a la necesidad que se daría de tiempo para preparar y desahogar la testimonial y la confesión por posiciones, ante el órgano jurisdiccional y con audiencia de las partes, se escogió lo único que se consideró factible: que las declaraciones se hicieran constar en acta levantada por fedatario público. De esta manera, la prueba se preconstituye y se evita su uso como táctica dilatoria del procedimiento, aunque pierde la posibilidad de enriquecerse con su perfeccionamiento, y esto repercute forzosamente en la merma de su valor probatorio.

En este aspecto, surge la interrogante de si el juez, en uso de sus poderes probatorios, podría examinar directamente a algún declarante para la aclaración o ampliación de algún punto que pudiera resultar determinante para los efectos de la sentencia, cuando cuente con el tiempo necesario.

Se considera que de ser así, el juez llamaría al testigo y lo interrogaría, con citación e intervención de las partes, para tener un conocimiento más viable de los hechos, a través de los cuestionamientos que se formularan, lo cual podría elevar o disminuir su valor probatorio. En lo personal considero que debe asumirse esta actitud, por ser acorde con el principio del moderno derecho procesal, de orientar su función hacia el descubrimiento de la verdad objetiva, y no aferrarse sin justificación a la llamada verdad formal.

También se admiten como medios probatorios el reconocimiento, inspección judicial y pericial, con las limitaciones que se explicarán posteriormente.

3. Ofrecimiento, admisión y desahogo

En los procesos jurisdiccionales electorales, la litis o materia de la controversia se establece desde el momento de la presentación de la demanda, toda vez que la autoridad o entidad responsable, a través del acto o resolución electoral, ya asumió una posición concreta, y la actora enfrenta esta posición con su propia versión de los hechos expuesta en la demanda.

Esto explica la previsión de que todos los medios de prueba deban ofrecerse, por el actor con el escrito inicial,¹² con la salvedad de las pruebas supervenientes,¹³ y que la autoridad responsable tenga la obligación de presentar los documentos que obren en su poder, relacionados con la controversia, con su informe circunstanciado.

El órgano jurisdiccional debe proveer directamente a la admisión o desechamiento de las pruebas documentales, incluidas la confesional y testimonial,¹⁴ y a tener éstas por desahogadas, ya que no requieren preparación o desahogo.

Las pruebas técnicas merecen mención especial, porque el ofe-
rente debe señalar concretamente lo que se pretende acreditar, identificar a las personas y los lugares, y precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y aportar los instrumentos necesarios para su apreciación por el Tribunal.

¹² Una excepción se consigna en las legislaciones de Morelos, Nayarit y Oaxaca (259, 279 y 293), al señalar, respectivamente, que se concederá un término de hasta cinco días para aportar las pruebas adicionales que se hayan anunciado en el escrito de impugnación, así como la posibilidad de ofrecer los elementos probatorios dentro del plazo para la interposición de los recursos.

¹³ San Luis Potosí y Sinaloa prevén que podrá aportarse la prueba superveniente hasta antes de resolver (206 y 244); en Quintana Roo se establece que será admisible hasta antes de la publicación en los estrados de la lista de los asuntos que serán ventilados en cada sesión (17). Nayarit, Querétaro, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Chihuahua, Baja California Sur y Veracruz no prevén la admisión de pruebas supervenientes. En cambio, Chiapas y Guanajuato sólo admiten como superveniente la documental (19 y 287). Conviene hacer una precisión respecto de la legislación de Jalisco, en donde se admiten las pruebas supervenientes únicamente en el juicio de inconformidad, para acreditar que el candidato o candidatos no son de nacionalidad mexicana o no están en pleno goce de sus derechos civiles o políticos (390 y 395, fracción VI).

¹⁴ Uno de los principios más importantes que rigen la actividad probatoria, el cual es aplicable a cualquier tipo de proceso es el de *contradicción de la prueba*. En el proceso contencioso electoral, este principio se encuentra garantizado, en el caso de la autoridad o entidad responsable, desde el momento en que recibe la demanda y, por tanto, tiene conocimiento de los medios de convicción ofrecidos por la parte actora, de suerte que al rendir su informe circunstanciado está en aptitud de manifestar su consentimiento o formular su oposición respecto de aquellos; y en el caso de terceros interesados, al publicitarse el contenido íntegro del escrito de impugnación, y la posibilidad de asumir una postura contenida en el escrito correspondiente que presenten en los plazos y términos previstos legalmente.

Empero, la Sala Superior ha procurado que cuando se exhiben pruebas técnicas no se requiera a los oferentes para que presenten los instrumentos idóneos para su desahogo, cuando se puede hacer un esfuerzo para conseguirlos por sí mismo, de modo que directamente el órgano jurisdiccional se ha encargado de emplear los mecanismos que hasta ahora se han necesitado para la reproducción y desahogo de dichas pruebas, con audiencia de las partes, todo con el fin de evitar en lo posible encarecer la justicia.

El reconocimiento, la inspección judicial¹⁵ y la prueba pericial, se encuentran restringidos, en razón de que queda al arbitrio del juzgador determinar si se desahogan o no, para lo cual debe ponderar si los plazos lo permiten y si el resultado posible de ellas puede ser determinante para el dictado del fallo. Aunque la pericial sí puede ser ofrecida por las partes en medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y sus resultados, como se da, por ejemplo, en el procedimiento administrativo sancionador. Sobre este punto no debe olvidarse que el arbitrio judicial debe apegarse a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, y no a la mera subjetividad del juzgador.

IV. Valoración. Peculiaridades de algunas pruebas

El principal efecto que el sistema de preconstitución de pruebas tiene sobre la valoración, consiste, en principio, en hacer más fácil para el juzgador la tarea de examinar y determinar el alcance de los elementos probatorios, cuando se combatan actos de los procesos electorales, en razón de que, si la mayoría son documentos públicos, su valor ya se encuentra predeterminado en la ley como pleno.

Empero, esa aparente facilidad no es tal, porque es indispensable verificar si en tales documentos se encuentran satisfechas las formalidades esenciales previstas por las leyes para garantizar la

¹⁵ *Cfr.* tesis relevante: "PRUEBAS DE INSPECCIÓN JUDICIAL, RECONOCIMIENTO Y PERICIAL. DERECHO A SU OFRECIMIENTO Y REQUISITOS PARA SU ADMISIÓN".

certeza y exactitud de los actos que consignan, así como corroborar si los principales actores políticos tuvieron oportunidad de intervenir en su integración.

Esto es, ese valor pleno que en principio aparenta ser absoluto, puede disminuir, ya sea porque exista prueba en contrario, por falta de formalidades que para su elaboración exige la ley, o porque su contenido contraría una regla de la lógica o una máxima de experiencia, ante lo cual el juzgador debe sopesar todos los elementos que tenga a su alcance para su valoración final.

Tal situación conduce a que, a fin de cuentas, el juez soporta la misma carga de valorar todas las pruebas individualmente y en conjunto, y para esto adquiere relevancia primordial la llamada prueba circunstancial o indiciaria, a través de la cual se detectan elementos de conocimiento de los distintos medios de prueba, se agrupan los que se encuentren en el mismo sentido y se sopesan los grupos, se enfrentan los que sean opuestos y se determina si los hechos investigados se encuentran acreditados. La importancia de esta técnica radica en que no busca que necesariamente la prueba completa de un hecho se encuentre en determinado medio de prueba, sino que el juzgador está consciente de que esa prueba pueda encontrarse dispersa o fragmentada en diversos medios, y que para localizarla y reconstruirla se requiere llevar a cabo una labor exhaustiva, paciente y cuidadosa, en la cual resulta fundamental el conocimiento profundo del campo al que corresponda el hecho y el empleo de una fecunda creatividad e imaginación.

Ciertamente, la prueba indiciaria se ha convertido en la herramienta más útil para alcanzar la convicción del juzgador, debido a que en la materia electoral, al igual que ocurre en el derecho penal, los hechos objeto de demostración se encuentran dispersos y sus autores, en la mayoría de las veces, pretenden ocultarlos, destruirlos o borrar todo vestigio, de manera que si se exigiera la prueba directa o completa en una sola pieza, sería prácticamente imposible hacer cumplir la ley respecto de esas actividades.

Dentro del cúmulo de pruebas preconstituidas ante la autoridad electoral, merecen comentario especial las que se apartan más de las características comunes con las de otras materias.

1. Versiones estenográficas

Ante la dificultad de conservar en la memoria el contenido fiel de lo que se hace, dice y decide durante el desarrollo de las sesiones de los órganos colegiados electorales, la legislación o la normatividad complementaria suelen proveerse de un elemento auxiliar de especial importancia, que es la versión estenográfica que “contendrá íntegramente los datos de identificación de la sesión, la lista de asistencia, los puntos del orden del día, las intervenciones de los integrantes... [del órgano] y el sentido de su voto, así como los acuerdos y resoluciones aprobadas”.¹⁶

A este documento se le asigna la función de servir como base para elaboración del proyecto de acta de la sesión, pero su contenido no es completamente vinculante, por lo menos de inmediato, porque está sujeto a las observaciones y correcciones que se hagan en una sesión posterior, con motivo de su análisis o, en su caso, de la aprobación definitiva del acta; sin embargo, en los casos en que existan diferencias respecto a lo dicho o acordado en la sesión correspondiente entre los propios integrantes del órgano colegiado o entre el contenido del acta y el de la versión, si ésta no fue motivo de observaciones o correcciones en el momento oportuno, se puede constituir en fuente importante de indicios para el conocimiento de la verdad de lo ocurrido en la sesión, lo cual puede ser de gran trascendencia, en atención a que el acto jurídico como tal se forma con las determinaciones tomadas verbal y directamente en las sesiones, de modo que cuando los documentos elaborados para hacer constar esos actos (las actas de la sesión en otros documentos) no correspondan realmente con lo acordado, debe prevalecer el contenido de la sesión.

¹⁶ Artículo 25 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2. El voto como acto solemne

El acto más importante de un proceso electoral es la emisión del voto, revestido de las características previstas y exigidas desde el rango constitucional, por ser la expresión de la voluntad ciudadana, la concreción del ejercicio democrático, al cual sirven todos los actos preparatorios y las formalidades que deben seguirse el día de la jornada electoral.

Por disposición del artículo 41 constitucional, para que el voto sea expresión de elecciones libres y auténticas debe ser universal, libre, secreto y directo.

El cumplimiento de esas calidades no puede satisfacerse con los documentos tradicionales, en los que se exige la identificación de las partes y la satisfacción de ciertas formalidades, como la firma de los participantes, o la intervención de terceros, como fedatarios o testigos, pues se atentaría contra alguno de los principios mencionados, especialmente el secreto del voto.

Ante esa situación, la ley dota de características y formalidades propias al documento en que se deja constancia de la voluntad del ciudadano, elevándolo a la calidad de documento solemne.

En efecto, el voto tiene que emitirse única y exclusivamente en los documentos aprobados, ordenados y proporcionados por la autoridad electoral correspondiente; únicamente el día de la jornada electoral, y durante el horario establecido para ese efecto.

Debe emitirse únicamente en la sección electoral a que pertenezca el ciudadano, con las excepciones que establece la ley.

Para su emisión es indispensable que el elector se encuentre incluido en las listas nominales de la sección y presente su credencial para votar vigente, con la salvedad de los casos en que estos requisitos se sustituyan con una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El ciudadano debe estar en la mampara solo, sin compañía de otras personas al momento de sufragar, y la forma de hacerlo consiste en marcar el espacio destinado a un partido político y sus candidatos; finalmente, el voto se deposita en la urna cerrada.

La falta de cualquiera de estos requisitos, con excepción de la marca en un solo espacio trae como consecuencia la inexistencia jurídica del voto, en tanto que la falta de la marca o la multiplicidad de ellas provoca la nulidad del voto únicamente.¹⁷

3. Sustitución probatoria del voto

Las formalidades y solemnidades de que la ley reviste al sufragio garantizan su emisión en las condiciones idóneas, pero no la conservación de su contenido hacia el futuro, como prueba preconstituida indubitable. Esto, porque la principal garantía radica en la tenencia y vigilancia que ejerce la mesa directiva de la casilla y los representantes de los partidos políticos, de manera continua e ininterrumpida, desde que la urna vacía se pone a disposición del electorado hasta que se lleva a cabo el escrutinio y cómputo de la votación, e inclusive hasta que se entrega a la distinta autoridad electoral correspondiente. Al disolverse la mesa directiva y cesar en sus funciones de vigilancia constante, los representantes de los partidos políticos de la casilla, pierde fuerza esa garantía, y por tanto genera más posibilidades de alteración o modificación en las boletas en que se hace constar la voluntad ciudadana, por lo cual al paso del tiempo puede perder credibilidad.

Por este motivo la ley contempla la preconstitución de otra documental pública con valor probatorio pleno, que es el acta de escrutinio y cómputo, configurada especialmente para que contenga los datos que reflejen el procedimiento seguido en el desarrollo de la jornada electoral, y a su vez, del paquete electoral.

Para obtener lo anterior, se exige que se hagan constar los datos de cada fase, como son: instalación de casilla, registro de los votantes en la lista nominal, extracción de los votos de la urna,

¹⁷ En diversos juicios de inconformidad promovidos por la Coalición por el Bien de Todos, con motivo de los cómputos distritales de la elección presidencial celebrada el 2 de julio de 2006, se emitieron criterios relacionados con la valoración de los votos, por ejemplo, cuando aparece más de una marca, en caso de manchas, huellas dactilares, nombres de candidatos incompletos o con iniciales y anotaciones en la parte trasera de la boleta.

su clasificación y conteo, así como la clausura de casilla, porque esto permite que se puedan hacer las confrontaciones correspondientes para verificar la concordancia de los datos asentados y, de esa manera, presumir que los votos manejados fueron los mismos en cada etapa.

Lo ideal es que se asienten todos los datos y que concuerden entre sí, de tal modo que, por ejemplo, el rubro de boletas recibidas y utilizadas, sea igual a la suma de las boletas sobrantes y votos emitidos; que el número de ciudadanos que asistieron a votar, coincida con el de boletas extraídas de la urna, etcétera.

Sin embargo, la eventualidad de que se omita algún dato del acta, o bien, no cumpla con su cometido de reflejar los resultados electorales, no conduce a que pierda todo su valor y oficio al momento, sino que sólo la merma del valor probatorio pleno, en alguna medida, según la calidad o importancia de los datos omitidos o discordantes; incluso, los datos faltantes o ilegibles pueden obtenerse mediante la consulta de los documentos o elementos que dieron origen a esos datos, por ejemplo, la lista nominal utilizada en la jornada electoral, donde se puede volver a contar a los ciudadanos que tienen la marca de haber asistido a votar, para confrontarlo con la cifra anotada en el acta, y en su caso rectificar este último documento público.

En el supuesto de que las discordancias u omisiones impidan apreciar si el procedimiento se llevó a cabo conforme a la ley, o que los resultados consignados no reflejen el contenido real de los paquetes electorales, por alguno de los supuestos contemplados en el artículo 247 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debe decretar nuevo escrutinio y cómputo de la casilla respectiva, en la sesión de cómputo distrital, para depurar el resultado e impedir el *fraude hormiga*. En esta hipótesis, el acta que se elabore en la diligencia respectiva, sustituirá a la de escrutinio y cómputo en los datos verificados, dentro de los que jamás podrá estar la votación extraída o depositada en la urna, que es irrecuperable, debiendo mantenerse la cifra original de la casilla para todos los efectos.

4. Copias al carbón de las actas

Como en el caso de las actuaciones de los demás órganos colegiados, las de las mesas directivas de casilla se deben consignar en actas. En los contenidos de éstas tienen interés directo los representantes de los partidos políticos en la casilla, por lo cual resulta razonable que se les proporcionen copias de las actas para sus propios archivos, lo cual constituye, a la vez, una garantía de que el documento original no será cambiado o alterado, o bien, que los cambios o alteraciones que sufra podrán ser acreditados con mayor facilidad.

Empero, la naturaleza y circunstancias de la jornada electoral y de la integración de las mesas directivas de casilla no permiten actuar del modo habitual que en casos semejantes, consistente en reproducir copias del texto original de las actas por medios electrónicos u otros, o en elaborar multiplicidad de originales y suscribir autógrafamente cada ejemplar, pues en algunos lugares donde se instalan las casillas se carece, en muchos casos, del servicio de energía eléctrica, además que resultaría contraproducente obligar a los miembros de las mesas directivas a llenar más de un formato de cada acta, tanto por el tiempo que emplearían en hacerlo ante las necesidades apremiantes de éste, como, fundamentalmente, porque daría lugar a que resultaran documentos con datos distintos, como producto de los errores que se pudieran cometer al copiar manualmente los datos de la primera acta en las subsecuentes, con lo cual se contribuiría a crear incertidumbre, cuando la finalidad de estos documentos consiste en contribuir a la mayor certeza.

Ante esto, la ley determina que se debe elaborar el acta original y, simultáneamente, deben producirse copias al carbón de estos documentos, de tal manera que al llenar los datos e imprimir la firma en la primera, queden consignados también en las copias; de modo que las que se entregan a los representantes de los partidos políticos no tienen una firma original autógrafa.

En la ortodoxia de estos documentos, la sola falta de la firma autógrafa traería como consecuencia que las copias mencionadas

carecieran de valor probatorio pleno, y sólo arrojaran levísimos indicios, para lo cual se alegraría la facilidad de reproducción, alteración o modificación, así como la dificultad de acreditar la autenticidad de las firmas contenidas en ellas en el caso de controversia.

Lo anterior ha conducido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a equiparar estas copias al carbón a las copias autógrafas o certificadas a que se refiere el artículo 14, apartado 4, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual tiene gran sustento racional, porque la posible alteración de ellas resultaría de fácil demostración al colocarse debajo de los originales y en la misma posición, con lo cual se revelaría su falta de coincidencia exacta del sitio en que se encuentren los textos o firmas, además de que la comparación se puede extender a las copias otorgadas a los demás partidos políticos, de manera que si la generalidad coincide con el original y alguna o más no coinciden, permite formar la convicción de la alteración de estas últimas.

5. Apertura de paquetes electorales

Por otra parte, a efecto de alcanzar el objetivo de certeza rector del sistema de justicia electoral, de la ley se desprende la atribución de los órganos jurisdiccionales, de ordenar, en casos extraordinarios, la apertura de paquetes electorales.

En algunas ejecutorias se había sostenido el criterio de que esta atribución constituye una medida última, excepcional y extraordinaria, que únicamente debería ejercerse cuando, a juicio razonado y razonable del órgano jurisdiccional, la gravedad de la cuestión controvertida así lo exigiera, y su eventual desahogo pudiera ser de trascendencia para el resultado de la elección impugnada, siempre que, además, habiéndose agotado todos los medios posibles para dilucidar la situación, sólo se pudiera alcanzar certidumbre a través de tal diligencia.

De ahí que se establecieron diversos requisitos para el desahogo de la diligencia señalada, relacionados con medidas de seguridad, transparencia y eficacia y la observancia de todas las

formalidades que el caso amerita, para preservar las garantías procesales, en aplicación de algunos principios generales, de conformidad con el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tales como:

1. Decretar el envío de los paquetes electorales;
2. Hacer constar que los paquetes no presenten muestras de alteración;
3. Adoptar las medidas necesarias para su depósito y salvaguarda;
4. Señalar día, hora y lugar para la realización de la diligencia;
5. Citar oportunamente a los partidos políticos que sean parte a la diligencia respectiva, a efecto de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes¹⁸; y
6. Levantar acta circunstanciada.

En últimas fechas, con motivo de la petición específica de recuento de la votación y de la apertura de paquetes electorales, que en anteriores asuntos no se había destacado en esos términos, expuesta en los juicios de inconformidad promovidos contra los cómputos distritales de la elección presidencial de 2 de julio de 2006, se sostuvo, en esencia, que la apertura de los paquetes electorales tiene por objetivo depurar y dar certeza a los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo.

En los incidentes correspondientes se indicó que, a pesar de todos los instrumentos de control establecidos en la ley, en relación con el escrutinio y cómputo de la votación recibida en cada casilla, puede suceder que en el momento en que el consejo distrital efectúe el cómputo distrital mencionado, se encuentre con algunas situaciones que pongan en duda la certeza de la votación recibida en tales casillas y que, en consecuencia, deba tomar las medidas necesarias para asegurarse de que no se pierda el principio de certeza.

Al respecto, el artículo 247 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la manera como debe proce-

¹⁸ Cfr. tesis relevante: "PAQUETES ELECTORALES. PARA SU APERTURA DEBE CITARSE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS INTERESADOS (Legislación del Estado de México y similares)".

der el consejo distrital para realizar el cómputo de la votación emitida en el distrito; en dicho precepto se establecen, una vez más, la serie de pasos a seguir para ese cómputo, la cual funciona nuevamente como instrumento de control, que permite evitar, en la mayor medida posible, que la certeza en el resultado de la votación emitida en casilla se vea afectada.

Así se tiene que, en dicha disposición legal se prevé el procedimiento a cargo de los consejos distritales, consistente en lo siguiente:

- a) Separarán los paquetes que contengan los expedientes de la elección, que no tengan muestras de alteración exterior, de aquellos que sí tengan muestras de alteración exterior.
- b) Abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección, que no tengan muestras de alteración exterior, sólo para obtener de ellos, el acta de escrutinio y cómputo levantada en casilla.
- c) En el orden numérico de las casillas del distrito electoral de que se trate, se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo que se extrajo del expediente de casilla, con los resultados del acta que obre en poder del Presidente del Consejo Distrital.
- d) Si de dicho cotejo se obtiene que los resultados de tales actas coinciden, se asentará ese resultado en las formas establecidas para ese fin, esto es, la votación recibida en la casilla correspondiente.
- e) Si los resultados de las actas señaladas en el inciso c) no coinciden, se deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla.
- f) Si se detectaren alteraciones evidentes en el acta que obra en poder del Presidente del Consejo Distrital y o en la que obra en el expediente de casilla, se deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla.
- g) Si no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo Distrital, se deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla.

- h) Cuando existan **errores evidentes** en las actas, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo señalado en el inciso anterior.
- i) A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración exterior y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, lo cual se hará constar en el acta circunstanciada respectiva;
- j) La suma de los resultados, es decir, la respectiva votación emitida en cada una de las casillas instaladas en el distrito, después de realizar las operaciones indicadas en los incisos anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de Presidente, el cual se asentará en el acta correspondiente.

Esta Sala Superior distinguió los casos en los que el error en los datos está relacionado con boletas y cuando está vinculado a votos. Tratándose del primer caso es necesario que haya petición expresa de recuento por las partes interesadas y cuando se trata de votos debe hacerse de oficio dicho recuento.

En las resoluciones incidentales se especificó lo siguiente:

“Cuando los errores atribuidos deriven en términos de **votos**, es decir, en las cifras relativas a los rubros de *ciudadanos que votaron incluidos en la lista nominal, en las sentencias del Tribunal Electoral, los representantes de los partidos políticos o coaliciones y, en su caso, en el acta de electores en tránsito en casillas especiales, boletas depositadas en la urna y los resultados de la votación*, los Consejos Distritales tienen obligación de revisarlos y advertirlos de oficio, y en caso de no hacerlo, los partidos políticos podrán impugnarlo en el eventual juicio de inconformidad que hagan valer contra dicha actuación, aun en el caso de que no lo hubieran pedido o invocado en la sesión de cómputo ante el Consejo Distrital.

Lo anterior tiene sustento en que el objeto primordial del cómputo distrital es hacer la suma de los **votos** que correspondan a cada partido político o coalición en todas las casillas instaladas en el distrito, y precisamente, en el acta de cómputo distrital de cada elección.

La falta de concordancia entre los rubros fundamentales en las actas de escrutinio y cómputo de casilla afectaría dicha tarea pri-

mordial, pues ya no se tendría certeza de cuál de los datos es el correcto, de suerte que amerita que el propio Consejo Distrital verifique esa situación con el nuevo escrutinio y cómputo de la votación.

En cambio, cuando los errores aducidos provengan de los rubros de *boletas recibidas* o *sobrantes e inutilizadas*, como no son aspectos relevantes en los cómputos distritales, a los que deban poner atención preponderantemente los integrantes de los Consejos durante el cómputo que realizan, sí resulta indispensable que cualquiera de los representantes de los partidos políticos o coaliciones ante dichos órganos soliciten el recuento por esos posibles errores. En consecuencia, cuando no hacen esa solicitud y no se encuentran en condiciones de formularlo como pretensión en el juicio de inconformidad.”

En suma, se estableció que las hipótesis consistentes en que:

1. El acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de la casilla no coincida con los resultados del acta que obra en poder del Presidente del Consejo Distrital;
2. En tales actas se detecten alteraciones evidentes que generen duda sobre el resultado de la votación en la casilla y
3. No existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo, explican por sí solas la obligación de los Consejos Distritales de proceder a un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla de que se trate, puesto que en todos esos casos se pone en duda la certeza de dicho acto.

RESIDENCIA, DOMICILIO Y VECINDAD EN LA JURISDICCIÓN ELECTORAL*

SUMARIO: I. Introducción; II. Los conceptos de residencia, domicilio y vecindad: sus diferencias y puntos de vinculación; II. La determinación del domicilio y su importancia en la vida jurídica de una persona; III. Dificultad de comprobación; IV. Estudio de casos; Bibliografía y otras fuentes de información.

I. Introducción

La experiencia vivida en estos diez años consecutivos, en la nueva integración, jurisdicción y competencia del Tribunal Electoral,¹ como consecuencia del reconocimiento al más alto nivel normativo de la necesaria *judicialización* de las cuestiones electorales, ha requerido de un auxilio extraordinario de las más diversas discipli-

* Conferencia presentada el 29 de octubre de 2003, durante la Segunda Feria Internacional del Libro Jurídico, en el Palacio de Justicia Federal, y el 20 de febrero de 2004, en el Tribunal Estatal Electoral de Guerrero durante el ciclo de conferencias Perspectivas de Consolidación Jurídico-Electoral. (TEEG, Junta Local Ejecutiva del IFE, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero).

¹ Con motivo de las reformas constitucionales de 1996, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, con el carácter de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional, de las que tiene conocimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se termina con el sistema de calificación política de las elecciones, en tanto que a la Sala Superior le corresponde la calificación y declaración de presidente electo y, finalmente, se crea un sistema de medios de impugnación para el control constitucional y legal de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales (tanto federales como locales).

nas jurídicas (civil, administrativa, penal, mercantil, fiscal, laboral y procesal en general) para la construcción de las instituciones, que de manera constante se hace en el trabajo jurisdiccional, mediante la solución de conflictos jurisdiccionales electorales.²

Los protagonistas esenciales del fenómeno político tampoco estaban acostumbrados a ventilar sus diferencias a través de un juez, y esto trajo como consecuencia que, en principio, en las demandas de los medios de impugnación abundaran argumentos de tipo político, no jurídicos, esto es, se quería convencer políticamente, de *lege ferenda*, que las cosas tenían que ser de tal o cual manera y, desde luego, con la visión única con la que el Tribunal Electoral podía verlas, la visión jurídica, muchas veces tenían que ser desestimatorios los fallos por deficiencia de los agravios.

En este sentido, los propios partidos políticos, con sus equipos de abogados, se han superado considerablemente, entrando cada vez más en el canal jurisdiccional, a tal grado que cuando formulan sus agravios o sus alegatos³ llegan a citar sentencias, no sólo en las partes sustanciales, o en las consideraciones que sirvieron de base para integrar una tesis, sino a veces señalan argumentos que forman parte de una respuesta a un agravio concreto,⁴ lo que impelle a seguir un —de por sí— escrupuloso rigor en el estudio y decisión de los asuntos, en cada palabra, coma o signo que se utilice.⁵

Dentro de la amplia, rica y variada temática que la Sala Superior aborda diariamente, en su actividad jurisdiccional, en el presente tra-

² A lo anterior debe abonarse un perfil profesional idóneo de los secretarios de estudio y cuenta; una sólida formación jurídica y capacitación permanente; apertura y creatividad, universalidad de cultura, vocación por la investigación, capacidad de revisar constantemente los criterios emitidos por el tribunal y autocrítica, proclividad al trabajo en equipo y disponibilidad plena en cuanto al tiempo, a fin de demostrar la inconsistencia del refrán popular que dice “rápido y bien, no hubo quién”.

³ Inclusive los que se denominan en el argot judicial como alegatos de oreja.

⁴ La asimilación de las ejecutorias de la Sala Superior llega a tal grado, que los representantes o abogados de los partidos, al acudir con los magistrados, con frecuencia mencionan que en la sentencia emitida en tal expediente, con x fecha, en la foja y, en el renglón z, se resolvió en tal o cual sentido.

⁵ La facilidad con la que los operadores jurídicos manejan las sentencias del Tribunal Electoral ha hecho posible que cobre vida aquella conocida frase de que “todo lo que digas puede ser utilizado en tu contra”.

bajo se analiza un aspecto que, a mi juicio, está dotado de utilidad práctica y beneficio común, tanto para el Tribunal Electoral como para los diversos tribunales del Poder Judicial de la Federación.

A este efecto, la investigación se divide en dos partes. La primera es una aproximación doctrinaria a los conceptos de residencia, domicilio y vecindad, apoyada en una visión general del estado legislativo actual sobre el tema, que incluye la determinación del domicilio y su importancia en la vida jurídica de una persona, así como la dificultad real para su comprobación. La segunda, se integra con el examen de las principales sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral, orientadas a facilitar el conocimiento y comprensión de la problemática que ha planteado la residencia, el domicilio y la vecindad, que reitero, se presenta tanto en asuntos que son competencia de los juzgados de distrito de diversas materias, como en los demás tribunales federales.

Los casos han sido escogidos cuidadosamente, con rigor sistemático, y procurando la facilidad de manejo y claridad de su exposición.⁶

Así pues, las únicas pretensiones perseguidas en este trabajo son las de permitir un acercamiento objetivo y global a la actividad jurisdiccional desarrollada por el Tribunal Electoral, así como que de la lectura del artículo surja, al menos, una reflexión sobre conceptos tan complejos como son el de residencia, domicilio y vecindad, y su acentuada dificultad de comprobación. Si algo de esto se consigue habrá merecido la pena el esfuerzo realizado.

II. Los conceptos de residencia, domicilio y vecindad: sus diferencias y puntos de vinculación

El *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*,⁷ de Guillermo Cabanellas, nos ilustra en el sentido de que el vocablo **residen-**

⁶ Se ha prescindido, por tanto, de estudiar aquí otras ejecutorias, sin duda de notable importancia, sin perjuicio que los casos seleccionados abarquen algunas consideraciones formuladas en ellas.

⁷ *Cfr.* tomo VII (R-S), 26ª edición, revisada, actualizada y ampliada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1998, pp. 184 y 185.

cia se define como domicilio, morada, habitación, esto es, se traduce en el hecho de la ubicación física de una persona, que se prolonga cierto tiempo, y que la palabra **radicar** proviene del latín *radix, radice*, que significa *raíz*, de manera que la residencia entraña la idea de arraigarse, establecerse o asentarse permanentemente en un lugar.

Para hacer referencia a este hecho, en el lenguaje coloquial se emplea la expresión popular “echar raíces en un lugar”.

Planiol y Ripert, en su clásica obra *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*,⁸ definen la residencia como el lugar donde una persona fija temporalmente su habitación, al mismo tiempo que advierten sobre el error de confundirla con el domicilio.⁹

Los autores mencionados señalan, como una de las características particulares de la residencia, considerada como distinta del domicilio, que es un hecho no reglamentado por la ley,¹⁰ en tanto que el derecho se ha ocupado del domicilio, sometiéndolo a reglas precisas, al determinar las condiciones de su establecimiento; en otras palabras, le ha dado un carácter jurídico, en cambio, la residencia ha permanecido en estado de puro hecho.¹¹

En nuestro medio, la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*¹² define la residencia en el mismo sentido:

“I. Residencia es el lugar en el que una persona habita. Supone una relación de hecho de una persona con un lugar. Puede distinguirse la residencia simple de la habitual, porque esta última requiere, para conformarse, un elemento temporal; para ser habitual, debe ser prolongada. El concepto de residencia debe distinguirse, sobre todo, del de domicilio, pues este último es un concepto pro-

⁸ Vid. tomo I, coedición del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 137 y s.

⁹ *Ibidem*, p. 139.

¹⁰ *Ibidem*, p. 138.

¹¹ Es decir, la residencia es un hecho, en tanto que el domicilio es un concepto jurídico que tiene como base para su identificación el hecho de la residencia, pero se trata de una concepción, una construcción puramente jurídica.

¹² *Cfr.*, tomo VI (Q-Z), coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 267-268.

piamente jurídico, calificado por cada sistema jurídico de forma diferente, y compuesto generalmente de dos elementos: uno objetivo, la residencia por un tiempo determinado en un lugar, y otro subjetivo, la intención de permanencia en él. En el de residencia, en cambio, el elemento fáctico es el más importante, se toman en cuenta únicamente los hechos; su especificidad se refiere a la temporalidad.”

La palabra **domicilio** deriva del griego *domus* (casa), y del latín *domicilium* (lugar en donde habita una persona y tiene su morada).¹³

Según el *Código* de Justiniano, el **domicilio** está donde uno vive y voluntariamente estableció sus cosas con ánimo de permanecer.

Así, se ha dicho que el concepto jurídico de **domicilio** comprende dos elementos: uno *objetivo* y otro *subjetivo*. El primero está constituido por la residencia de una persona en un lugar determinado, y el segundo, por el propósito de dicha persona de radicarse en ese lugar, pero que el acogimiento de la teoría objetivista se debe a que la ley presupone que se conjuntan estos dos elementos, cuando una persona reside en ese lugar por el tiempo que exige la norma, ya que el elemento objetivo permite presumir el subjetivo.

En la legislación nacional la generalidad de los códigos civiles refieren que el domicilio de una persona física es el lugar donde habita o reside habitualmente, con el propósito de establecerse, por lo que el texto legal comprende los dos elementos (objetivo y subjetivo). El elemento subjetivo, consistente en el propósito de establecerse en un lugar, se puede suplir también con una presunción, cuando ha transcurrido cierto tiempo de que alguien habita o reside en algún lugar. Esta situación se ilustra, de manera muy general, en el anexo del presente trabajo.

Cabe destacar que a partir de 1988, por la reforma al artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal, el concepto de domicilio se modificó con objeto de simplificarlo, y en definición legal se prescindió del elemento subjetivo, que implica la intención de re-

¹³ En concepto de Planiol y Ripert ese es el verdadero sentido de palabra latina.

sidir permanentemente en un lugar, por lo cual es suficiente probar la residencia constante de una persona en un sitio determinado, para conocer que ese lugar debe reputarse como su domicilio.¹⁴

Conforme al *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*,¹⁵ la base jurídica del vocablo **vecindad** se encuentra en su concepción sociológica, apoyándose en Julián Calvo, quien considera la vecindad como la relación de conocimiento y proximidad que se establece entre los vecinos, en una pequeña comunidad, caracterizada por la superficie limitada que ocupa y por vínculos personales de presencia.¹⁶ Esta vecindad puede originar la prestación de determinados pequeños servicios de asistencia,¹⁷ e incluso originar una relación de amistad o de enemistad; aunque también advierte que cuando no es así, de la *vecindad*—que podríamos llamar *semiconvivencia*— sólo se deriva una mera relación de cortesía, como la del saludo y la de ceder el paso, la del trato de un simple conocido.¹⁸

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra empleado el vocablo **vecindad** como exigencia para ocupar algunos cargos de elección popular, como el de diputado,

¹⁴ Lo que se hizo fue simplificar la definición de domicilio para facilitar su demostración en juicio.

¹⁵ *Op. cit.*, tomo VIII (T-Z), p. 321.

¹⁶ La antigua legislación española exigía dos años de residencia en un lugar determinado en los casos en que se hubieran adquirido bienes inmuebles para considerar que una persona tenía la calidad de vecino, y en el supuesto de no haber adquirido esos bienes se requería la inscripción en algún padrón de habitantes del lugar, con una antigüedad mínima de dos años. De no cumplirse estos requisitos debían transcurrir diez años para que algún residente y, en su caso domiciliado, pudiera adquirir la calidad de vecino.

¹⁷ Esto lo vemos, con mucha frecuencia, en los casos de alguna tragedia en cualquier población, donde todos los integrantes de la comunidad se organizan de inmediato, de manera maravillosa, muchas veces sin previo entrenamiento ni comunicación, para prestar auxilio en el incendio, alud, inundación, en la desgracia generalizada, la invasión de ladrones, etcétera, y esa acción, ese sentimiento, esa solidaridad es lo que viene a dar la característica fundamental, a mi juicio, del concepto de vecino.

¹⁸ Cabanellas también hace referencia al concepto de vecino mañero, quien aprovechando las imperfectas regulaciones de las antiguas leyes administrativas españolas, aun conservando su vecindad de origen adquiría otras, para librarse de las cargas u obligaciones de aquellas y disfrutar de los beneficios de todas. *Vid. supra* p. 322.

como la calidad que alcanza la persona después de residir permanentemente en un lugar, por tiempo “razonable”.

Una razón decisiva de esta exigencia, consiste en evitar que personas carentes de arraigo en un lugar, por hacer su vida en uno distinto, sean representantes de una localidad a la que desconocen realmente y donde son desconocidos.¹⁹

Así pues, como puntos de vinculación entre los tres conceptos mencionados se pueden mencionar los siguientes:

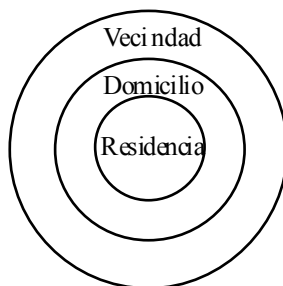
- La residencia implica la permanencia constante de una persona en un determinado lugar, en donde establece su habitación o morada, y generalmente su principal centro de actividades.
- La simple residencia no es suficiente para constituir el domicilio en sentido jurídico, sino que es necesario que la permanencia sea habitual.
- Existe una conexión sustancial de los conceptos residencia y domicilio, pues el primero estriba en la permanencia no efímera ni casual en un lugar, y la ley toma como base este hecho, para determinar el domicilio de una persona. En estas condiciones, si se acredita el domicilio de alguien, es porque se demostró la residencia, salvo que la ley exija un tiempo determinado de residencia para traducirla en domicilio.
- La vecindad, en cambio, exige que la permanencia de una persona en un determinado lugar, de manera habitual y constante, se prolongue por un tiempo mayor, ordinariamente, de

¹⁹ Es decir, de personas que ni conozcan, sientan, vivan ni resientan la problemática del lugar que van a gobernar; se trataría, pues, de verdaderos extraños para la comunidad, además de que no tendrían la sanción social de un presidente municipal, de un síndico, que lleve a cabo un mal gobierno que sea prepotente, ajeno a las necesidades del pueblo, sobre todo si son municipios pequeños, donde serán pagados con la moneda de más alto valor, como es la indiferencia de la comunidad. Esto significa, indudablemente, un freno para el gobernante, porque, además, el arraigo es tan fuerte, que lo que menos quieren es salir del lugar donde nacieron, hicieron su vida y quieren seguir hasta morir. Esta clase de consideraciones quedaron plasmadas en la Tesis relevante: “CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 384.

tal forma que permita presumir su incorporación a la cultura, necesidades e intereses de una comunidad, que le permitan desarrollar acciones de solidaridad o unión, es decir, que está arraigada, lo que puede revelarse por el hecho de habitar con su familia, mantener sus intereses, convivir con los miembros de ese lugar, conocer y participar en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad, etcétera.

- Existe cierto parangón entre vecindad y ciudadanía para efectos electorales, *mutatis mutandis*, lo que explica la conocida frase de “patria chica” cuando se hace referencia al Estado o municipio al que se encuentra estrechamente vinculado alguien,²⁰ porque, hasta ahora, así como la ciudadanía constituye la base para adquirir los derechos políticos, la residencia define la titularidad y posibilidad de ejercicio de esos derechos políticos en los ejercicios democráticos concernientes únicamente a una región determinada, como una entidad federativa o un municipio. Esto invita a reflexionar sobre la conveniencia del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Lo anterior puede representarse gráficamente en estos círculos concéntricos en donde la residencia es el núcleo necesario de los otros dos conceptos, mientras que residencia y domicilio son dos componentes muy importantes del concepto vecindad.



²⁰ Por eso cae tan natural la expresión “me voy a la patria chica”, a la que acudimos tantos miembros del Poder Judicial de la Federación que, con entusiasmo, dejamos nuestros lugares de nacimiento para integrarnos al Poder Judicial de la Federación.

III. La determinación del domicilio y su importancia en la vida jurídica de una persona

Importantes cuestiones jurídicas se unen a la determinación del domicilio de una persona, verbigracia:

1. Permite determinar el conjunto de ordenamientos que rigen a una persona y, en consecuencia, establecer sus derechos y obligaciones.

Así lo vemos en la concepción de Savigny²¹ acerca del domicilio, como *punto de contacto o conexión*, para determinar las normas jurídicas aplicables al estado civil y capacidad de las personas, y con base en el criterio de la voluntad de las partes o el lugar de ejecución, saber cuáles se deben aplicar a las obligaciones convencionales.²²

2. Determinación de la jurisdicción y la competencia.²³
3. Actos procesales, por ejemplo, emplazamiento, requerimientos, interpelaciones judiciales.
4. Desahogo de pruebas, verbigracia, la testimonial.²⁴

Los efectos de la residencia y/o vecindad en materia electoral revisten especial importancia, y pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. Determinar el alcance del derecho al voto activo, en cuanto que un ciudadano mexicano únicamente podrá sufragar respecto de las elecciones en que se incluya a la sección que corresponda a su domicilio.²⁵

²¹ Cit. por Perezniето Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 5ª edición, Harla, México, 1991, p. 220.

²² Artículo 13 del Código Civil Federal.

²³ Artículo 24 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

²⁴ Artículos 170 y 174 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

²⁵ En materia electoral se forma una sección con base en el lugar del domicilio del ciudadano, allí es donde tiene que votar, esto es, el domicilio determina cuáles son las elecciones en las que el ciudadano puede emitir su sufragio que, se reitera, serán exclusivamente aquellas en donde está comprendido el lugar de su domicilio. Por ejemplo, para una elección nacional como es la de Presidente de la República, los ciudadanos pueden votar en casillas especiales, inclusive fuera del lugar de su domicilio, porque se trata de una sola circunscripción electoral (que comprende todo el territorio nacional), pero ya no es lo mismo

Cabe destacar que, para la obtención de la credencial para votar, es necesario precisar el domicilio del solicitante, por ser elemento indispensable para definir las elecciones en que puede participar, así como la sección en que se debe incluir para la emisión de su voto, y declarar el tiempo de residencia en ese lugar.

2. Como requisito de elegibilidad, para poder ser candidato a cierto puesto de elección popular, y para ocupar el cargo.

En efecto, para poder ser electos a cargos públicos y poder ejercerlos, las legislaciones electorales exigen que se reúna alguna o algunas de las siguientes condiciones:

- Una residencia durante cierto tiempo.
- Una residencia efectiva, esto es, la que material y físicamente se da a lo largo del tiempo necesario, la que no es meramente formal o virtual.
- La vecindad, que es una residencia prolongada, encaminada al arraigo de las personas en un lugar, con la consecuente solidaridad con el grupo social, necesaria para velar por los intereses del mismo, en cuanto parte de él, como antes se dijo.

IV. Dificultad de comprobación

La residencia como la vecindad, por su propia naturaleza de continuidad durante lapsos largos, presentan un alto grado de dificultad para acreditarse, con las características que se

participar en una elección de gobernador, en la que sólo los residentes o domiciliados en la entidad federativa tienen derecho de votar, y en una elección municipal o delegacional, en el caso del Distrito Federal, sólo pueden sufragar quienes tengan su domicilio en el municipio o delegación de que se trate. Esto pareciera algo tan obvio, sin embargo, recientemente causó un desencuentro en el Estado de México, en el caso de las elecciones extraordinarias, donde el Instituto Electoral acordó inicialmente que los representantes de los partidos políticos en las casillas podían votar aunque no tuvieran su domicilio en el municipio de la elección. Cabe destacar que el propio instituto revocó ese acuerdo, antes de que la Sala Superior resolviera el medio de impugnación que se hizo valer (SUP-JRC-442/2003 y sus acumulados).

suelen exigir por la ley, especialmente porque se trata de hechos que suceden de momento a momento, por lo que resulta prácticamente imposible que a través de personas, instrumentos o mecanismos se puedan acreditar directamente.²⁶

Esto ha dado lugar a que la legislación o las autoridades prevean mecanismos para establecer presunciones para tener por acreditados esos hechos, como por ejemplo, el registro municipal, ciertos procedimientos administrativos, aunque también se puede emplear el procedimiento de jurisdicción voluntaria, o bien, a la fijación de reglas específicas sobre inversión de la carga de la prueba, para quien tenga interés en demostrar que alguien no reside, no tiene su domicilio o no es vecino de donde manifiesta. No obstante, en la actualidad es evidente la falta de operatividad real de los mismos, entre otras cosas porque no se cumplen los preceptos que exigen a las autoridades locales la organización y actualización del registro de domicilio y vecindad, mismos que impide que generen convicción suficiente las constancias que ordinariamente se expiden, lo cual conduce a que, en caso de controversia, se recurra finalmente a la prueba indiciaria, mediante la apreciación de elementos indirectos, revisados detalladamente, con gran flexibilidad, para establecer su alcance, con apoyo en las reglas de la lógica y las máximas de experiencia.

Ciertamente, se toma en cuenta el cúmulo de elementos que presenten los interesados, con el fin de demostrar que han tenido contacto prolongado con un determinado lugar, y que en ese lugar habitan, de manera permanente, generalmente junto con su familia, que ahí se tienen asentados sus intereses y que son parte solidaria de la comunidad, porque sólo a través de dichos elementos es como se puede verificar que las personas son residentes y/o vecinos de un determinado lugar.

²⁶ El jefe de gobierno, con la mejor de las voluntades que tuviera, difícilmente puede destinar un notario público para que esté con una persona las veinticuatro horas del día, a fin de que levante un acta permanentemente de que reside en el Distrito Federal o de que no salió de la ciudad. Pero además, habría que poner otro fedatario al notario público, para acreditar la residencia de éste, y así sucesivamente.

Por esta razón, para la integración de la prueba indiciaria se suelen aportar elementos tales como la credencial para votar con fotografía, recibos de pago de servicio telefónico, recibos de pago de servicio de energía eléctrica, recibos de pago de derechos de agua, recibos de pago de impuestos, constancias de no antecedentes penales, constancias de concesiones para prestar distintos servicios, constancias relacionadas con centros de trabajo, constancias de residencia expedidas por alcaldes,²⁷ contratos de arrendamiento, documentos expedidos por autoridades locales, certificados de estudio, actas del registro civil, declaraciones testi-

²⁷ El presidente municipal de un pequeño municipio sí podría, en general, acudir a su archivo mental para hacer constar que una persona vive permanentemente y, en consecuencia, poder expedir la constancia de residencia o vecindad correspondiente, pues con facilidad puede constatar ese hecho, y ser corroborado además por el dicho de algún vecino del municipio, en el sentido de si esa persona se encuentra en la ciudad o si salió de ella. A medida de que crece la demarcación, se necesitarán otros mecanismos de control para con base en ellos y su constante actualización la autoridad municipal pueda válidamente certificar que una persona tiene su residencia, domicilio o es vecino de un lugar haciendo referencia, desde luego, al registro. Así pues, en un municipio pequeño tendría mayor validez la constancia expedida por el presidente municipal, porque su función es vigilar lo que pasa en la comunidad, pero en grandes municipios la sola afirmación del secretario del ayuntamiento o del presidente municipal, relativa a que les consta que una persona ha vivido desde hace cierto tiempo, porque lo conoce, sería insuficiente para crear verdadera convicción de ese hecho. Algunos ayuntamientos realizan diligencias propias para hacer tal constatación, para lo cual envían empleados municipales para que de una manera directa se cercioren de la residencia, domicilio o vecindad que se pretende certificar, apoyándose en el testimonio de otros vecinos, del tendero, del carnicería y con base en ello se forma una convicción razonable y objetiva para expedir la constancia. Empero, como en tal certificación no participó alguna persona que se puede ver afectada con el hecho, la cual puede objetarlo simple y llanamente, trae como consecuencia la necesidad de que el endeble sustento de la constancia se vea robustecido por otros elementos de prueba, a través de elementos indiciarios, los cuales son difíciles de valorar, pues se necesita enlazar fragmentos de hechos pasados, que ya no se van a repetir. Es como armar un rompecabezas, cada pieza del rompecabezas es un elemento indiciario, cómo encontrarlo, cómo enlazarlo adecuadamente sin confundirse, sin desviarse del recto camino, pues sólo a base de las máximas de experiencia y las reglas de la lógica, que son las armas mayores para valorar toda clase de pruebas, pero especialmente la indiciaria. Las consideraciones anteriores se concretaron en la Tesis de Jurisprudencia: CERTIFICACIONES MUNICIPALES DE DOMICILIO, RESIDENCIA O VECINDAD. SU VALOR PROBATORIO DEPENDE DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYEN, localizable en la p. 44 de la *Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2006*.

moniales, etcétera, pero el problema seguirá siendo el de sopesar el alcance probatorio de cada uno, para luego superar, en cada caso, la gran dificultad de concatenar cada uno con los demás, con argumentos objetivos y racionales que satisfagan la exigencia de una persuasión personal y social.

V. Estudio de casos

Las sentencias más relevantes que, en mi concepto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido en relación con la residencia, el domicilio o la vecindad, en las que están contenidos criterios que resultan de gran importancia por la doctrina judicial que en ellos se plasma,²⁸ son las siguientes.

1. Declaración de validez de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

El artículo 82, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte final, establece como requisito para ser Presidente de la República haber residido en el país al menos durante veinte años.

En el dictamen, se tomó como base el principio ontológico de la prueba, según el cual lo ordinario se presume, y como aplicación del mismo, el principio de derecho consistente en que cuando una calidad específica se encuentra acreditada en los puntos final e inicial de un período, debe presumirse igualmente demostrada durante el lapso intermedio.

Los puntos inicial y final que se tuvieron por acreditados fueron su nacimiento (2/07/1942) y el día de la elección (2/07/2000),

²⁸ Con lo cual se busca, además de la difusión de las ejecutorias, generar nuevos espacios de análisis y estudio en el quehacer académico del país, propiciando investigaciones serias, profundas y documentadas sobre el tema, que contribuyan a despejar el camino hacia la mejor solución de la problemática que plantea la residencia, el domicilio y la vecindad.

* Resolución de 2 de agosto de 2000.

período que fue reforzado con varios puntos intermedios, como son los siguientes:

- a) 4 marzo de 1946, fecha en que su padre obtuvo el certificado de nacionalidad mexicana, ya que conforme al código civil, los menores tienen como domicilio legal el mismo que la persona que ejerce la patria potestad.
- b) Se consideró como hecho notorio que cursó estudios de nivel superior en la Universidad Iberoamericana de México, D.F., de 1960 a 1964.
- c) El 7 de abril de 1988 fue candidato a diputado federal, declarado electo el 27 de agosto y rindió protesta el 31 siguiente, de lo que se obtuvo un fuerte indicio de residencia en el país, dada su función.
- d) En 1991 compitió a la gubernatura del Estado de Guanajuato y en el siguiente proceso (1997) resultó electo, de cuyo cargo se le concedió licencia para separarse definitivamente por el Congreso estatal el 8 de agosto de 1999, lo que induce a pensar que durante este tiempo residió en dicho estado, además de que tal circunstancia es un requisito de elegibilidad.

2. Caso Nuevo León*

La Comisión Estatal Electoral emitió acuerdo en el sentido de que aceptaría el registro de candidatos a integrantes de ayuntamientos que desearan contender para ocupar cargos en un municipio distinto del en que residan.

Ese acuerdo fue impugnado por un partido político, bajo el argumento de que los candidatos que aspiren a integrar los ayuntamientos de un municipio deben residir en ese municipio.

En la resolución que puso fin a la cadena impugnativa se sostuvo:

Se destacó que el artículo 36, fracción V, de la Constitución Federal corresponde a la concepción de que el municipio es la

* Expediente SUP-JRC-024/2000, resuelto el 21 de marzo de 2000.

comunidad natural y permanente de las familias que viven en un mismo lugar, relacionadas unas con otras para el cumplimiento común de todos los fines de la vida que trascienden inmediatamente de su esfera privada.

En esa concepción, a la vecindad se le atribuye gran importancia, porque se estima que genera solidaridad social entre los componentes de una agrupación humana. En esa virtud, la vecindad de los individuos en dicha porción territorial es factor fundamental, que se toma en cuenta para aspectos tan importantes como el gobierno del municipio.

Por lo anterior, es natural que los cargos para integrar el ayuntamiento de un municipio sean ocupados por ciudadanos que residan en el municipio de que se trate, al ser quienes tienen pleno conocimiento de las necesidades y problemas de la comunidad a la que pertenecen, y a ellos pueden recurrir de manera más inmediata los vecinos.²⁹

Lo anterior explica la norma prevista en el artículo 36, fracción V, de la Constitución Federal, y, además, ese requisito de residencia en el municipio respectivo para el aspirante a integrar el ayuntamiento, se advierte de una interpretación sistemática de los artículos 40, 55, fracción III, 58 y 82, fracción III, de ese ordenamiento superior, de los cuales se advierte que debe existir un vínculo entre el gobernante y sus electores.

En este sentido, existe una correlación entre el derecho de votar y el de ser votado, pues, como regla general, los ciudadanos sólo pueden votar en la circunscripción territorial en la que tenga su residencia, y, en contrapartida, uno de los requisitos que de-

²⁹ En este sentido, no es lo mismo que el presidente municipal para ir a su casa tenga que atravesar charcos, baches, calles sin pavimentar, etcétera, o que sus hijas, para ir a la escuela tengan que encontrarse con una pandilla de vagos en la esquina, que está molestando eternamente, o con una escuela sin los mínimos servicios, todo esto duele en carne propia y, por tanto, se convierte en un incentivo para atender los servicios de la comunidad, además de que en caso de no hacerlo, la sanción social que puede traer la indebida administración es la indiferencia o pérdida de las relaciones de amigos y familiares. Así pues, no es lo mismo vivir en las arboladas y bellas avenidas de un municipio rico y gobernar en otro municipio modesto.

ben reunir los titulares de ciertos cargos de elección es el de residencia. Lo anterior se traduce en que el gobernante provendrá del mismo núcleo al que pertenezcan los electores, lo que es más acorde con el sistema electoral vigente.

3. Caso “Rey del Tomate”*

El 1º de julio de 2001 se llevó a cabo la elección en el municipio de Jerez, Zacatecas.

La constitución local exigía ser vecino del municipio respectivo, con residencia efectiva e ininterrumpida durante el año inmediato anterior a la elección.

En la sentencia se consideró que el candidato electo a presidente municipal no reunía ese requisito de residencia, pues las constancias expedidas por los ayuntamientos debían valorarse conforme a la calidad de los elementos en que se apoyaban.

En el caso, la certificación se apoyó en la credencial de elector y en recibos de pago de servicios, a los cuales se les dio el valor de fuertes indicios; finalmente se valoró el acta de matrimonio del candidato, a la cual se le negó valor probatorio, toda vez que se refería a un período anterior a aquel en el cual se quería acreditar la residencia. Se concluyó que los documentos ofrecidos no generaban convicción indubitable respecto a la residencia.

Se destacó que la ley orgánica municipal local aludía a un medio *ex professo* para preconstituir la prueba acerca del domicilio, relativo a la existencia de un padrón municipal, que se debía organizar por el presidente municipal, al cual no se hacía referencia en la constancia.

Se tuvo por demostrado plenamente que el candidato residía en los Estados Unidos de América desde el 21 de noviembre de 2000, con la solicitud dirigida por el candidato para recobrar la nacionalidad mexicana, presentada ante el Consulado General de México en Sacramento, California, por las siguientes razones:

* Expediente SUP-JRC-170/2001, resuelto el 6 de septiembre de 2001.

1. La declaración espontánea del candidato, hecha bajo protesta de decir verdad al momento de presentar la solicitud;
2. La indicación de tener números telefónicos fuera del país;
3. La suscripción de la solicitud en Sacramento, California, el 21 de noviembre de 2000;
4. La fecha apuntada coincidió con una que comprende el plazo en el que se certifica que vivía en el país. Lo ordinario es que se busque la realización de trámites en las oficinas más cercanas.

Para reforzar la conclusión, se tomó en cuenta lo siguiente:

- a) La licencia expedida por las autoridades norteamericanas, en la que se asienta que tenía su domicilio en ese país;
- b) Haber adquirido la nacionalidad norteamericana por naturalización el 30 de junio de 1993, lo que demuestra su residencia en ese país desde ese momento, y
- c) Notas periodísticas que le atribuyen tener su domicilio en ese país, que no fueron contradichas por el candidato.

Se concluyó que el candidato electo no cumplía con residencia ininterrumpida, por un año anterior a la elección, por lo que se le declaró inelegible.

4. Caso Genaro Vázquez*

La autoridad administrativa electoral de un municipio del Estado de Guerrero declaró la validez de la elección municipal, entregó la constancia de mayoría y validez al candidato postulado por el partido ganador, con lo cual implícitamente se reconoció que reunía los requisitos de elegibilidad.

Dichos actos fueron impugnados por la coalición que contendió en esas elecciones, por considerar que el candidato ganador no satisfizo el requisito de residencia.

En la resolución final de la cadena impugnativa se resolvió:

Se distinguieron las dos posibles situaciones, respecto a la carga de la prueba, cuando se cuestiona la residencia:

* Expediente SUP-JRC-203/2002, resuelto el 28 de noviembre de 2002.

1. Cuando la legislación exige la comprobación de la residencia para otorgar el registro de la candidatura, ese otorgamiento o su negación se reclaman en medio de impugnación. En esta hipótesis se consideró que la carga de acreditar el cumplimiento del requisito de residencia corresponde al candidato o partido político postulante, por tratarse de un hecho positivo, y no a quien rechace ese hecho.
2. Cuando la concesión del registro del candidato no es impugnada, el aspirante contiene en las elecciones, obtiene el triunfo, se declara la validez de la elección, y dichos actos son objeto de impugnación. En esta hipótesis la obligación impuesta al partido político o al candidato ya se cumplió y fue reconocida por una autoridad electoral competente, por lo que la acreditación de la residencia se encuentra amparada por la resolución administrativa electoral que tuvo por demostrado el requisito de residencia, lo que implica que dicha resolución produce todos sus efectos mientras no se demuestre plenamente lo contrario de su contenido, es decir, para su desvirtuación se requiere la existencia de prueba plena del hecho contrario a quien soporta en ella, que implique la demostración total de que el candidato residió en lugar distinto del que exige la ley.³⁰

El candidato quedó comprendido en la segunda hipótesis.

Las pruebas aportadas por el partido impugnante, consistieron en constancias de inscripción en el Registro Federal de Electores, certificados de que no existen servicios públicos contratados a su nombre, acta expedida por el Cabildo en la que se revoca la constancia de residencia, informes de la autoridad municipal y del párroco del lugar, donde se hace constar que no se encontraron documentos acerca de la residencia, y una lista de personas que hacen constar que no radica en ese municipio; esos elementos pro-

³⁰ A la postre este criterio conformó la tesis de jurisprudencia: "RESIDENCIA. SU ACREDITACIÓN NO IMPUGNADA EN EL REGISTRO DE LA CANDIDATURA GENERA PRESUNCIÓN DE TENERLA", *Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 291.

batorios se consideraron insuficientes para desvirtuar la residencia del candidato, porque tratan aspectos distintos de la residencia, son declaraciones unilaterales de voluntad, no se hacen constar circunstancias y fueron recabadas por la parte que las ofreció, de ahí que sólo arrojaron leves indicios.

Una intelección incorrecta de criterios semejantes al utilizado para resolver el asunto en estudio, como lo fue el relativo a que existen dos oportunidades para el análisis e impugnación de la elegibilidad de los candidatos, que es al momento del registro y posteriormente al calificarse la elección,³¹ han provocado múltiples planteamientos en los que los actores pretenden impugnar la elegibilidad del candidato al momento de su registro, por ejemplo, por no satisfacer el requisito de residencia, y a la postre pretenden impugnar nuevamente por la misma causa y hechos, lo cual es inadmisibles jurídicamente, porque los momentos diversos para su impugnación no implican doble oportunidad para controvertir la elegibilidad por las mismas causas,³² además de la repercusión en la carga de la prueba en función del momento en que se lleve a cabo dicha impugnación.

5. Caso Acuña*

En la elección para renovar el Ayuntamiento de Acuña, Coahuila, la autoridad electoral otorgó la constancia de mayoría al candidato común registrado por varios partidos. Otro de los partidos contendientes impugnó la declaración de elegibilidad del candidato electo con argumentos de que el candidato ganador no justificó su residencia y vecindad, conforme a las disposiciones de la ley electoral local.

³¹ Tesis de jurisprudencia: "ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN", p. 107, *ibidem*.

³² Tesis de jurisprudencia: "ELEGIBILIDAD. LOS MOMENTOS PARA SU IMPUGNACIÓN NO IMPLICAN DOBLE OPORTUNIDAD PARA CONTROVERTIRLA POR LAS MISMAS CAUSAS", p. 109, *ibidem*.

* Expediente SUP-JRC-197/2002, resuelto el 17 de diciembre de 2002.

Se estimó infundada la pretensión del partido actor, porque la residencia y vecindad del candidato se comprobó con el acta de nacimiento, la copia de su credencial de elector y los documentos relativos a los recibos de aviso de pago expedidos a su nombre por la autoridad electoral y la constancia expedida por la autoridad municipal competente con la que acreditó ser residente de ese lugar desde 39 años anteriores al día de la jornada electoral. Además, mediante constancia oficial se acreditó que no existía antecedente alguno de matrícula consular.

En cuanto a las cuestiones de residencia y vecindad en la sentencia se sostuvo que el ordenamiento local no prevé un medio *ex professo* para tratar de preconstituir pruebas sobre hechos relativos al domicilio, residencia o vecindad.

Las pruebas aportadas para acreditar la residencia y vecindad del candidato ganador fueron:

- a) Constancia de residencia expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Acuña, Coahuila.
- b) Copia certificada de la credencial de elector y del acta de nacimiento.
- c) Copias simples de documentos fiscales del ejercicio de 1991, así como el requerimiento de pago de obligaciones fiscales omitidas del cuarto trimestre de 1992.
- d) Copia certificada de la sentencia emitida por un juzgado civil de Acuña, en un juicio seguido en su contra en el año 2001, relativo a la extinción de un comodato y en reconvencción se generó la compraventa de un inmueble en su favor.
- e) Copia de una escritura notarial de compraventa donde el cuestionado es comprador, correspondiente al año 2001.
- f) Copia de recibos de pago del servicio telefónico, de suministro de energía eléctrica, de suministro de agua, de diversos meses de los años 2001 y 2002.
- g) Copias fotostáticas del aviso de inscripción del trabajador al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como de modificación de salario, cédulas de determinación de cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social, y al Ins-

tituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, de los años 1995, 1996, 2001 y 2002.

Se determinó que el conjunto de indicios de los elementos analizados, al enlazarse unos con otros, de manera sencilla y natural, producían la convicción de que el actor se encuentra avecindado y es residente del municipio de Acuña, Coahuila, por lo menos, con la antigüedad exigida por la ley.

6. Caso Zacatecas*

Tiempo después de haberse resuelto el asunto del “Rey del Tomate”, la constitución y legislación electoral en Zacatecas fue reformada para admitir la residencia binacional, entendida como la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y domicilio y vecindad en el territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses.

Dentro de este nuevo marco normativo, en las elecciones para renovar al ayuntamiento del municipio General Francisco R. Murguía, se aprobó el registro de José Manuel Balderas Castañeda como candidato propietario a Presidente Municipal. Sin embargo, su registro fue impugnado, y el Tribunal Electoral del Estado lo declaró inelegible, por no haber exhibido la constancia de residencia expedida por el Secretario Municipal y estimar insuficientes otros medios de prueba ofrecidos para acreditar dicho requisito.

La Sala Superior destacó que la exigencia de la residencia como garantía de que el candidato conoce la problemática, necesidades y prioridades de la comunidad a la que pretende gobernar, había sido exigida de manera extrema, porque se consideraba la única forma posible de conseguir ese objetivo, entre otros aspectos, por el poco desarrollo de los medios de comunicación y de transporte; no obstante, en virtud del gran avance de dichos medios, se ha

* Expedientes SUP-JRC-45/2004 y SUP-JDC-195/2004 acumulados, resueltos el 11 de junio de 2004.

facilitado enormemente el conocimiento de la situación determinada de un lugar, a tal grado que en ocasiones es posible tener datos precisos y confiables de acontecimientos de un municipio o una región, en forma casi simultánea a su realización, aun estando lejos del lugar, e incluso obtenerlos antes que los propios habitantes, además que el tiempo de desplazamiento entre puntos geográficos se ha reducido considerablemente.

Esa flexibilización respecto del requisito de residencia, como elemento para demostrar la vinculación apuntada con la comunidad, se podía advertir de la interpretación funcional de la legislación reformada de Zacatecas.

Por lo anterior, y de acuerdo a una interpretación conforme con el principio de igualdad establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la posición mayoritaria de la Sala Superior consideró que esa posibilidad de doble residencia tenía que hacerse extensiva para las personas que desean contender para algún cargo de elección popular, pero que por razones de trabajo, estudio, etcétera, constantemente se ausentan o apartan del lugar en el cual tienen su residencia habitual, dentro del territorio nacional o incluso dentro del mismo estado, sin que tal situación implique una ruptura o alejamiento total, ya sea porque mantienen lazos familiares, de trabajo, negocios o propiedades, o cuestiones similares, pues la misma razón para conceder ese beneficio a las personas que trabajan en otro país debe aplicarse para quienes radican dentro del territorio nacional.

En ese contexto, se concluyó que era incorrecto estimar indispensable la exhibición de la constancia de residencia expedida por la autoridad municipal referida, y se tuvo por demostrado el requisito con las pruebas exhibidas, suficientes para acreditar que dicho candidato mantenía los lazos mencionados en dicho municipio por el tiempo requerido, dentro del margen de flexibilidad resultante de la permisión de la residencia binacional. Por lo anterior, se revocó la decisión del tribunal local y quedó subsistente el registro de dicho candidato.

7. Caso Amalia García*

En contra de su triunfo en la elección de Gobernador del Estado de Zacatecas, se hizo valer la inelegibilidad de Amalia García por no tener la residencia mínima de cinco años, anteriores a la elección, exigida en el artículo 75 de la Constitución local.

Sin embargo, en el propio precepto se prevén dos casos en los cuales se exime de acreditar la residencia en el Estado:

- a) Ejercer cargos de elección popular.
- b) Ejercer cargos de naturaleza federal.

Por lo cual, se consideran tres formas de acreditar el requisito:

- a) Demostrar la residencia en el Estado durante los cinco años previos a la elección.
- b) Que durante ese período el candidato ocupó cargos de elección popular o de naturaleza federal que le obligaban a residir fuera del Estado.
- c) Durante una o varias partes de ese período residió en el Estado, y en el resto, ocupó los mencionados cargos.

En la posición mayoritaria adoptada por la Sala Superior, los supuestos de excepción se explican en que se trata de cargos para los cuales resulta necesario residir fuera del territorio del Estado y, en la razón fundamental de que implican el ejercicio de derechos políticos de los ciudadanos, los cuales no podrían ser obstáculo para ejercer otro: el relativo a ser votado para el cargo de Gobernador del Estado.

Asimismo, se estimó que los **cargos de naturaleza federal** a que se refiere el precepto son aquellos que, sin ser de elección popular, requieren el ejercicio de funciones públicas para todo el territorio nacional o, cuando menos, que coadyuven a su cumplimiento, como el de Jueces, Magistrados o Ministros de tribunales federales, Secretarios de Estado, los cargos de la Administración Pública Federal en general, etcétera.

Dentro de esos cargos se consideraron incluidos a los de dirigentes nacionales de un partido político nacional, por las siguientes razones:

* Expediente SUP-JRC-179/2004, resuelto el 10 de septiembre de 2004.

1. Por disposición del artículo 41 constitucional, los partidos políticos tienen asignadas funciones públicas: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional **y como organizaciones de ciudadanos**, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Tan importantes tareas son de carácter público y las deben llevar a cabo los partidos nacionales en todo el territorio de la República.

2. Los partidos nacionales se encuentran regulados por la Constitución y las leyes federales, por lo cual, los cargos de dirigencia nacional establecidos para su organización y funcionamiento son de naturaleza federal.
3. El ejercicio de esos cargos forma parte del derecho político de asociación, lo cual se pone en la misma situación que el desempeño de un cargo de elección popular o de la Federación, porque todos implican el ejercicio de derechos políticos, por lo que su ejercicio no debe ser obstáculo para el diverso derecho político de ser votado para el cargo de Gobernador del Estado.

Con base en lo anterior, se determinó en el caso concreto que la candidata se desempeñó, durante la primera parte del periodo de cinco años, primero como Senadora de la República e inmediatamente después, como Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, por lo cual había ejercido tanto un cargo de elección popular, como uno de naturaleza federal, y el resto del periodo demostró su cambio de domicilio a la ciudad de Zacatecas.

8. Caso López Obrador*

Este caso no fue resuelto por la Sala Superior, pero se incluye en este apartado por tratarse de un asunto interesante en el que fue analizado el tema de la residencia.

* Expedientes TEDF-REA-009/2000, TEDF-REA-010/2000 y TEDF-REA-011/2000, resueltos en sentencia de 22 de mayo de 2000. Este asunto concluyó en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, y no fue impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dos partidos políticos y una coalición impugnaron, ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el registro del candidato a Jefe del Gobierno del Distrito Federal postulado por diverso partido.

Los impugnantes alegaron que dicho candidato no era originario de la Ciudad de México, por lo que incumplía el requisito de haber residido en ella de manera efectiva e ininterrumpida durante los cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

El partido postulante y el candidato presentaron ante la autoridad electoral, una constancia de residencia emitida por la delegación respectiva.³³

Dicha constancia se obtuvo mediante el siguiente procedimiento:

- a) El candidato presentó solicitud de constancia de residencia ante la delegación, a la que acompañó:
 - Recibos de pago de agua y del impuesto predial del inmueble en que dice residir.
 - Copia de las escrituras en que consta la compra del mismo inmueble, por el candidato.
- b) El candidato pagó los derechos correspondientes, y le extendieron un recibo de los documentos.
- c) En un órgano de la delegación se levantó acta administrativa para recibir la declaración de dos testigos,³⁴ quienes se identificaron con credencial para votar, manifestaron tener su domicilio en diversos departamentos de la misma unidad habitacional que el candidato, y dijeron que éste residía ahí desde hacía más de catorce años, de manera ininterrumpida, desde hacía cinco.

³³ La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal determina que son facultades de las delegaciones llevar la filiación e identificación de los habitantes de la misma, y expedir las constancias de residencia que se le soliciten, es decir, se debe llevar lo que desde antaño se exige a los ayuntamientos: un registro de los vecinos que sirva de base principal para expedir las constancias; sin embargo, generalmente no se lleva.

³⁴ Se trata de testigos muy dignos de crédito; la primera es una conocida investigadora, gente seria, y el segundo, un comentarista de los medios de comunicación.

d) Se formó un expediente con todo lo anterior y, con base en los documentos y las declaraciones, se expidió la constancia de que el candidato era vecino de la delegación, con domicilio dentro de su circunscripción territorial, donde residía desde hacía más de catorce años, y de manera ininterrumpida en los últimos cinco años.

En la sentencia, el tribunal local determinó que dicha constancia es apta y suficiente para demostrar la residencia exigida por la ley, ya que:

- a) Fue expedida por autoridad en ejercicio de sus facultades, conforme a los artículos 38 y 3^º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., 4^º transitorio del Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F., y 1^º del *Acuerdo por el que se delega en los subdelegados adscritos, las atribuciones que se indican*.
- b) Para la expedición se cumplió el trámite prescrito en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y en el *Manual de Trámites y Servicios al Público* del Gobierno del D.F.
- c) El valor de la constancia se robustece con otros recibos de pago de impuesto predial, del servicio de agua y energía eléctrica, y de la administración del condominio a nombre del candidato, así como con su credencial para votar actual.³⁵

³⁵ Hubiera sido recomendable apoyar más la demostración de la residencia, puesto que la principal prueba no se basó en un registro, sino sólo en constancias de pago de servicios y la manifestación de dos testigos. Con esto, que quede claro, no se niega que el candidato haya tenido la residencia exigida por la ley, como tampoco se afirma que la haya tenido.

Bibliografía y otras fuentes de información

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, tomos III, VII y VIII, 26ª edición, revisada, actualizada y ampliada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Heliasta, Buenos Aires, 1998.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomos III y VI, coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México, 2002.

Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, quinta edición, Harla, México, 1991.

Planiol, Marcel y Ripert, Georges, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, tomo I, coedición del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, tomo I, vigésimaprimer edición, Porrúa, México, 1989.

Valverde y Valverde, Calixto, *Tratado de Derecho Civil Español*, tomo I, Talleres Tipográficos Cuesta, Valladolid, 1935.

Legislación:

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Páginas electrónicas:

www.scjn.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

Discos ópticos:

IUS 2006

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS A LAS CULTURAS INDÍGENAS

SUMARIO: I. Introducción; II. Problemas culturales; III. Problemas jurídicos; IV. Problemas relacionados con los ámbitos de aplicación de las normas; V. Propuestas provisionales.

I. Introducción

En años recientes, gran cantidad de países de América han incluido en sus leyes fundamentales disposiciones especiales sobre los derechos y prerrogativas de los grupos étnicos.

El reconocimiento a la diversidad étnica ha sido impulsado desde el exterior y desde el interior. Desde el exterior, a través de los tratados internacionales suscritos por los Estados americanos, como el Convenio 169 de la OIT, y desde el interior, a través de las reivindicaciones que los propios grupos étnicos han planteado a las autoridades estatales.

En México, en agosto de 2001, entró en vigor una reforma constitucional al artículo 2º, que consigna un conjunto de derechos en favor de los grupos indígenas y cuyo antecedente inmediato fue el artículo 4º constitucional.¹

¹ La reforma al artículo 4º constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, ya había reconocido la composición multicultural de la sociedad mexicana. El texto del primer párrafo del artículo 4º era el siguiente: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."

Tanto en el Convenio número 169 de la OIT,² como en la Constitución mexicana,³ se precisa que al ejercerse la jurisdicción o aplicarse la legislación nacional sobre los pueblos o comunidades indígenas, se deberá atender a sus **costumbres**.

Asimismo, se consigna el derecho de los indígenas a elegir a sus autoridades o representantes, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.⁴

Esta reforma estuvo precedida de vasta polémica nacional. Los partidos políticos y los círculos académicos e intelectuales se dividieron en torno a la problemática general de la reforma, atendiendo a la oportunidad política y a las necesidades inmediatas de pacificación de los nacientes movimientos populares.

Los partidos centraron el debate en la disyuntiva de aprobar la reforma constitucional en los términos de la iniciativa enviada al Congreso por el Presidente de la República,⁵ o emprender alguna modificación, como ocurrió finalmente.

En el ámbito académico e intelectual las diversas posturas contrastaban notablemente y las discusiones más interesantes en el plano teórico, en torno a la reforma constitucional en materia indígena, se suscitaron entre autores que previamente habían exhumado las concepciones ideológicas que subyacían a sus planteamientos.⁶

² Artículo 8, párrafo 1, del Convenio.

³ Artículo 2, fracción VIII de la CPEUM.

⁴ Artículo 2, fracción III de la CPEUM.

⁵ Esta iniciativa recogía el proyecto elaborado por la Cocopa (Comisión para la Concordia y Pacificación) y respecto del cual el EZLN había dado su aquiescencia, pues de acuerdo con éste la iniciativa era fiel al espíritu que animaba los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados por el propio EZLN y el gobierno federal en 1996 con la pretensión de solucionar el conflicto armado en Chiapas.

⁶ En este sentido, Arturo Barcena, en su ensayo "Interpretación Judicial y Derechos Indígenas en México" (sin publicar), destaca las siguientes polémicas: L. Villoro, con J. A. Aguilar Rivera y J. Silva-Herzog Márquez. *Cfr.* L. Villoro, "El futuro de los pueblos indígenas", en *La Jornada*, México, 25 de julio de 1998; *id.*, "El futuro de los pueblos indígenas/segunda parte", en *La Jornada*, México, 26 de julio de 1998; *id.*, "Respuesta a José Antonio Aguilar", en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 91, 1998; *id.*, "La marcha hacia una nueva nación", en *La Jornada*, México, 27 de febrero de 2001; *id.*, "Superar el liberalismo?/carta", en *Refurma*, México, 14 de marzo de 2001; J. A. AGUILAR RIVERA, "La refundación de México", en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 91, 1998; *id.*, "El sonido y la furia: crítica de la persuasión multicultural", en *Isnomía. Revista de teoría y de filosofía del Derecho*

La crónica del debate sirve para comprender un sistema constitucional, pues la determinación de los contenidos que deben permanecer, modificarse, o incorporarse en cualquier constitución, "exige la *explicitación* de una serie de supuestos culturales e ideológicos que preceden y dan sentido a la determinación de las normas constitucionales".⁷

La inclusión de un catálogo de derechos indígenas exige la explicitación de la concepción del derecho subyacente a las distintas posturas de quienes se enfrentaban en torno a la reforma,⁸ pues sólo a través de este ejercicio se puede entender por qué es tan difícil conciliar las opiniones que hubo al respecto y por qué resulta tan problemática su aplicación actual.

Arias Marín y J.M. Rodríguez⁹ sostienen que el dilema que planteó la reforma constitucional en materia indígena se explica, en buena medida, por la existencia de dos visiones encontradas en torno a las funciones que debe cumplir el Estado y a los presupuestos filosóficos de la organización política.

Una de estas visiones entiende "como conciliables, en la estructura básica de la sociedad y en su expresión constitucional, las

México, núm. 12, 2000; y J. Silva-Herzog Márquez, "La marcha y la 'nueva nación'", en el *Refirma*, México, 5 de marzo de 2001; íd., "Entrar al liberalismo", en *Refirma*, México, 19 de marzo de 2001.

⁷ J.R. Cossío, "Los supuestos de la constitucionalidad", en VV. AA., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM/IIJ, 1999, p. 150.

⁸ J.R. Cossío Dice: "...la respuesta a la interrogante planteada [¿qué contenidos normativos deben permanecer o incorporarse en una constitución?] **pasa por la elección de una gran cantidad de elementos no explicitados**. Ello provoca la necesidad de identificar qué está detrás de las críticas o planteamientos hechos por otros o de manifestar los sustentados por uno mismo. Cualquiera de estas dos opciones da lugar a enormes dificultades, en tanto que las críticas o la defensa de la Constitución suelen hacerse desde posiciones políticas y buscan superar las críticas o las objeciones del contrincante político o académico. Quien se enfrenta con un texto constitucional y se pregunta por aquello que deba permanecer o ser modificado, no lanza una pregunta inocente ni plantea un juego de reflexión neutro. A pesar de las muchas consideraciones en que se enmarque el discurso o las descalificaciones que se lancen al ajeno, **los presupuestos señalados estarán presentes y determinarán cualquier abordaje** acerca de la Constitución y constitucionalidad." *Idem*, p. 151.

⁹ A. Arias Marín y J.M. Rodríguez, "Dilemas de la reforma indígena", en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 140, 2002, pp. 30 y ss.

premisas de derecho a la dignidad y a la diferencia (nacionalismo étnico)",¹⁰ y otra que se apoya sobre todo en el reconocimiento de "formas tradicionales políticas, económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas originarios" (nacionalismo cívico).¹¹

Aprobada la reforma constitucional, como ocurrió en agosto de 2001, podría pensarse que el debate sobre los temas de pluralidad cultural ha perdido actualidad, ante la posición adoptada por el derecho positivo sobre la situación jurídica de los grupos indígenas y que los esfuerzos del momento deben orientarse a operar.

Empero, en estas líneas trataré de mostrar que la referencia sobre el encuentro de ideas que animó la discusión pública, en torno a la reforma constitucional en materia indígena, mantiene su actualidad, inclusive en lo que Dworkin¹² denomina el "momento judicial", es decir, cuando se determina el sentido de esas normas frente a casos concretos.¹³

Esta problemática requiere el apoyo de la literatura especializada en la temática multiculturalista, entre otras, la relacionada con la colisión entre los derechos colectivos y los derechos individuales.¹⁴

También parece necesario apoyarnos en la naciente antropología jurídica, que es la encargada de estudiar los modelos de organización social, las normas de grupos sociales minoritarios y los

¹⁰ *Ibidem*, p. 31.

¹¹ *Ibidem*.

¹² En *Los derechos en serio*, Dworkin considera como tal, la parte del proceso jurídico en la que el juez debe tomar el texto constitucional y aplicarlo a situaciones concretas (p. 233). Como sostiene Alexy, este es el pensamiento que predomina en la actualidad: "la ciencia del derecho, tal y como es cultivada en la actualidad, es, ante todo, una disciplina práctica porque su pregunta central reza: ¿qué es lo debido en los casos reales o imaginarios? Esta pregunta es planteada desde una perspectiva que coincide con la del juez". (Alexy. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, CEPC, 1991, p. 33).

¹³ No solo en sede judicial continuará la polémica, pues existe un mandato constitucional dirigido a los congresos locales de las entidades federativas, para que desarrollen y complementen el régimen jurídico de los pueblos indígenas, de conformidad con las necesidades y problemas locales. En este sentido, es claro que esto significa que el debate no se ha cerrado ni siquiera en el ámbito de la política legislativa.

¹⁴ Sobre las tensiones entre los derechos indígenas y los derechos sociales, M. Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, pp. 1016-1017.

problemas de la *alteridad*, esto es, *el hecho de que existe un mundo diferente del que envuelve nuestra vida cotidiana*.¹⁵

Ante esta situación, el objetivo es plantear algunos problemas que enfrentan o pueden enfrentar los jueces para interpretar y aplicar los sistemas jurídicos inmersos en ámbitos culturales diferentes al de su formación, como los de las distintas etnias, con la finalidad de llamar la atención sobre su importancia y comenzar a buscar soluciones.

II. Problemas culturales

Un primer problema es de carácter discursivo, pues para explicar la cultura indígena, se utilizan los conceptos acuñados en la cultura *occidental, hegemónica, globalizante* o como se quiera denominar. Esto puede perturbar la verdadera descripción de las instituciones indígenas, incluso al grado de contaminar sus objetivos principales, en claro detrimento del respeto a su autonomía e independencia, pues a fin de cuentas es una tradición.

Peter Winch hace la pregunta pertinente al cuestionar cómo hacer inteligible, en nuestros términos, instituciones que pertenecen a una cultura distinta cuyos estándares de racionalidad e inteligibilidad están en apariencia bastante reñidos con los nuestros.¹⁶

El problema se traduce en que, un juez hecho en una tradición cultural determinada, interprete la normatividad correspondiente a una diversa tradición cultural.

Esta tarea parece realmente complicada, ya que una práctica social o forma de vida se adquiere y absorbe al natural, con la pertenencia a esa sociedad, pues los referentes interpretativos de las prácticas, provienen en buena medida de la *experiencia vivida* al seno de una comunidad.

Comprender las prácticas de pueblos indígenas, implica confrontar nuestras propias convicciones, a veces tan alejadas de las soluciones prácticas de una sociedad distinta.

¹⁵ Korsbaek, Leif, *El sistema de cargos y la normatividad en una comunidad indígena en el Estado de México, el caso de San Francisco Oxtotilpan* (UAM-Iztapalapa).

¹⁶ *Comprender una sociedad primitiva*, Paidós, Barcelona, 1987, p. 58.

Por ejemplo, a nuestra sociedad puede no resultarle adecuada la solución que se propone para el siguiente caso, relatado por Rodolfo Stavenhagen:

“En una comunidad indígena de Oaxaca, un hombre mató a su amigo en una reyerta, ambos en estado de embriaguez. Después de varios días de discusión, el consejo de ancianos de la comunidad, como *autoridad tradicional*, decidió que el culpable, siendo soltero, debía casarse con la viuda de su víctima y sostener a los hijos de ésta. De esta manera, se resolvió el problema del sostén económico de la familia de la víctima, el culpable asumió su culpa y su responsabilidad, se evitaron conflictos potenciales entre las familias de ambos y se mantuvo el equilibrio social de la comunidad. Sin embargo, enterada la autoridad judicial del estado del homicidio cometido, quiso aprehender al asesino. La comunidad se negó a entregarlo y la autoridad gubernamental llamó al ejército para proceder en su contra. Ante la posibilidad de un conflicto violento con la comunidad el gobernador del estado decidió respetar la decisión de la comunidad.”¹⁷

Sin embargo, es evidente el problema normativo que produce este tipo de decisiones de una comunidad indígena, relacionada además con el código moral que defiende nuestra cultura y la forma de solucionar los problemas de fricción social.

Según el planteamiento del antropólogo Esteban Krotz, *la normatividad se encuentra cristalizada en la cultura y, en una forma más concentrada, en el sistema de derecho consuetudinario*.

Para comprender el discurso social que regula las relaciones de los integrantes, es necesario asumir no sólo un vocabulario, sino también una serie de preconcepciones que permiten entender ese discurso. De ese conjunto está hecho el “sentido común”.

En palabras de Salcedo:

“La posibilidad de la comprensión política se da entre el pensamiento y la acción, pues como señala Arendt, estar en la tradición es la con-

¹⁷ Citado por Miguel Carbonell “Constitucionalismo y Multiculturalismo”, *Derecho y Cultura, Valores y Símbolos Nacionales*, UNAM, enero-abril 2004, pp. 54-55.

dición de posibilidad de nuestra herencia. De aquí que el tesoro perdido, que nos lega el pasado, es decir, la tradición, es el sentido común, que es donde se inicia el conocimiento político.¹⁸

Michael Oakeshott sostiene que *para conocer la moral y la política de una comunidad, debe reivindicarse el conocimiento práctico que se adquiere a través de una educación dentro de la tradición propia de la comunidad específica a la que pertenece toda persona. Y señala que la tradición es una tradición de prácticas, cuyo conocimiento no es algo fácil de alcanzar e incluso, para este autor, puede parecer en esencia ininteligible.*¹⁹

Por ejemplo, Foucault refiere que cada sociedad tiene su propia política de la verdad. En sus palabras:

“Cada sociedad posee su régimen de verdad, su ‘política general de la verdad’: es decir, define los tipos de discursos que acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos o falsos, la manera de sancionar a unos y a otros; las técnicas y los procedimientos que son valorados en orden a la obtención de la verdad, el estatuto de quienes se encargan de decir qué es lo que funciona como verdadero.”²⁰

Esta problemática requiere solución, porque los sistemas normativos de los pueblos indígenas constituyen la base y fundamento para resolver las controversias de sus integrantes y por ello se requiere que los juzgadores comprendan esas instituciones, a pesar de no pertenecer a esa cultura.

III. Problemas jurídicos

Estos pueden dividirse, en nuestros propios términos, en diversos géneros relacionados con: 1) las fuentes de derecho, 2) los problemas de interpretación, o las cuestiones de hecho.

¹⁸ Salcedo Aquino, *Hermenéutica analógica, multiculturalismo e interculturalidad*, Torres Asociados, 2005, p. 49.

¹⁹ Citado por Salcedo Aquino, *op. cit.*, p. 45.

²⁰ Foucault, Michel, *Estrategias de Poder*, Paidós, p. 53.

1. Problemas relacionados con las fuentes normativas

La primera cuestión que podemos plantear tiene que ver con los conceptos de jerarquía normativa y producción de normas jurídicas.

Si los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas han sido reconocidos como **normas** con validez propia respecto del sistema jurídico de la legalidad, entonces cabe preguntarnos cómo se resolverán los posibles conflictos o colisiones entre esos sistemas.

La aplicación de los criterios dogmáticos que resuelven cualquier tipo de colisión o antinomias (como el temporal, el de especialidad, etc.) supone de inmediato la intromisión de una *norma* que tiende a resolver el conflicto de *normas*, con el problema de que esa *norma conflictual* no tiene un origen indígena.

En otras palabras, la colisión de sistemas jurídicos no puede resolverse por alguna norma perteneciente sólo a uno de esos sistemas, pues esta solución tendría el problema de hacer que un sistema predomine sobre otro. Tal vez falta ponemos de acuerdo con las comunidades indígenas, para establecer las normas conflictuales que resolverán las colisiones entre sistemas.²¹

En ese camino pareciera casi imposible una autonomía normativa suficiente para garantizar sus valores esenciales.

En el juicio de revisión constitucional 305/2003, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de los métodos de solución de antinomias normativas. En esa ocasión, se adoptaron algunas reglas de segundo grado para disolver una contradicción de normas y entre otras cuestiones se sostuvo lo siguiente:

“El método basado en el criterio de **principios y reglas** parte de la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de algo, como expresión directa de los valores incor-

²¹ Respecto de los problemas que surgen entre dos *ordenamientos* o *sistemas* jurídicos, véase Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, editorial Debate, Madrid, 1993.

porados al sistema jurídico, cuyo cumplimiento debe buscarse en la mayor medida posible; en tanto que las reglas son enunciados de menor abstracción que los principios, que tienden a lograr la aplicación de éstos a los casos concretos. En este orden de ideas, en caso de la existencia de una antinomia entre reglas aplicables, se pueden utilizar los principios que las rigen como directriz, esto es, ante la oposición entre reglas que resulten aplicables a un mismo caso, debe optarse por la que se apege más al principio que rijan a ambas."²²

En dicha resolución se expuso que ante la insuficiencia de los criterios tradicionales para solucionar todos los casos en que se presentan antinomias, autores como Norberto Bobbio,²³ o Marina Gascón Abellán,²⁴ apuntan que se abre ante el juez un vasto campo de criterios posibles adicionales, para resolver el conflicto, como el que se inclina por la solución del conflicto concreto con base en la norma que tutele mejor los **intereses** protegidos, de modo que se aplicará la norma que maximice la tutela de los intereses en juego, o bien, el criterio basado en elegir **la norma que sea más favorable a la libertad**, conforme al cual el litigio concreto se debe resolver con apoyo en la norma que proporciona mayor libertad a los sujetos involucrados en el asunto. Un criterio distinto se basa en **la forma de las normas** según que unas sean prohibitivas, y otras permisivas; unas imperativas y otras persuasivas, etcétera. La antinomia se resuelve en atención al principio *lex favorabilis derogat lex odiosa*.

El criterio de la Sala fue en el sentido de que estos criterios podrían ser insuficientes para resolver satisfactoriamente la antinomia, pero que concatenados pueden alcanzar el objetivo deseado.

Conforme al método basado en la aplicación de la norma que tutele mejor los intereses en juego, el juzgador debe localizar e iden-

²² Dicha sentencia puede consultarse en la página de la Sala Superior: http://10.10.15.37/si/scon/gatewa.y.dl/?f=temp_lates&fn=default.htm.

²³ *Teoría del Derecho*, Temis, Bogotá, 1997.

²⁴ *Lecciones de Teoría del Derecho*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

tificar, con precisión, los valores que se protegen por la ley y la finalidad que se persigue o pretende alcanzar con las disposiciones en conflicto, y una vez hecha la localización, realizar un análisis para determinar **con cuál de las dos normas opuestas se logra más eficazmente o tiende en mayor medida al cumplimiento de la finalidad, o que tutela de mejor manera el valor protegido, para resolver la antinomia por la aplicación de esta norma.**

Esta parece ser una solución viable al problema de los conflictos normativos que se vienen tratando.

Otro de los problemas más intrincados está relacionado con **la forma de producción de las normas**, pues no existe un órgano, autoridad o institución encargada de producir los usos, las costumbres y las tradiciones. Tampoco existen reglas de reconocimiento, que permitan determinar **en qué momento nace una norma de ese tipo y en qué momento pierde su vigencia o aplicación.**

Al parecer, ni entre los propios integrantes de las comunidades hay acuerdos unánimes acerca de los efectos de las prácticas *derogantes* y de los ámbitos de aplicación de sus sistemas jurídicos.

El propio concepto occidental de *norma*, es un verdadero problema, pues los pueblos indígenas no tienen normas escritas en el sentido que nosotros le asignamos y mucho menos estudios o criterios de comprensión acerca de ellas, los que se realizan generalmente por los antropólogos.

No es un misterio que en el sistema *hegemónico, occidental o sistema de legalidad*, y especialmente en el modelo adoptado por México, por regla general, *la costumbre* es un criterio supletorio de la ley y tiene escaso valor como fuente del derecho, por lo que no existe el hábito de aplicación judicial de este tipo de normas.

Leif Korsbæk sostiene que dentro de los sistemas indígenas, *la costumbre* encuentra elementos como la tradición oral, sistemas de cargos, fundamentos mágico-religiosos y las normas que surgen de las relaciones e interdependencia de la comunidad indígena con el Estado, todo lo cual conforma la cosmovisión particular de la comunidad, lo que nos lleva a plantearnos la necesidad de analizar procesos, más que estructuras en el análisis antropológico

jurídico. Por regla general los juristas no estamos formados en este modelo de análisis, lo cual viene a complicar el entendimiento y recta solución de los problemas vinculados a este tipo de prácticas consuetudinarias.

IV. Problemas relacionados con los ámbitos de aplicación de las normas

Los jueces enfrentan dilemas poco solubles en la aplicación de los sistemas normativos indígenas. Como se dijo, resultan poco aplicables los tradicionales criterios de validez temporal, personal y territorial de las normas. En razón de lo anterior, cabe preguntarnos: ¿Cuándo nace la obligatoriedad de un uso, costumbre o práctica? ¿Cuántos sujetos deben practicarlos para que sea obligatorio? ¿A quiénes resultan aplicables dichas normas? ¿Cuál es el ámbito de aplicación de esas normas?

Podrían estar presentes, por tanto, los elementos asignados a la costumbre por la doctrina:

- a) La repetición de cierta forma de obrar ante determinados hechos, en forma general, uniforme y constante.²⁵ También llamado elemento material o *inveterata consuetudo*.
- b) La convicción de los miembros del grupo de que esa práctica es obligatoria, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias o sanciones. Se le denomina elemento psicológico u *opinio iuris seu necessitatis*.

Tener en cuenta las costumbres de los indígenas a la hora de resolver conflictos representa para el juez retos de enorme dificultad, sobre todo porque está habituado a aplicar un derecho escrito que predetermina las formas de su entrada en vigor, de su validez y de cuándo cesan sus efectos.

²⁵ Sobre estos aspectos, Enrique Vescovi señala que la práctica ha de ser identificada con el grupo o comunidad; que no se requiere unanimidad en las personas, sino basta la imposición por la mayoría, y el factor tiempo es importante para su imposición. En *Introducción al Derecho*, B de F, 21ª edición, Buenos Aires, 2002, p. 96.

En ese sentido, el primer problema al que se enfrenta el juez sería: ¿Cuál es la costumbre del lugar?

A diferencia de lo que ocurre con el derecho escrito, la costumbre precisa ser demostrada, es decir, se necesita certeza sobre cómo se ha actuado ante ciertos hechos o para ciertos efectos, su aceptación general y su arraigo.

Lo anterior lleva a cuestionarse cuál es el tiempo necesario para estimar que el uso se ha practicado de manera constante, esto es, ¿cuándo nace la costumbre?

Del mismo modo, es necesario preguntarnos hasta qué punto podemos afirmar que el uso o la práctica continúa siendo general y uniformemente aceptada; esto es, ¿cuándo podría decirse que ha cesado en sus efectos la costumbre?, ¿cuando la rechace la mitad más uno de los miembros?, ¿cuando lo hagan tres cuartas partes de la comunidad?

En fin, no puede haber acuerdo pacífico para resolver este tipo de cuestiones, pues de entrada los juzgadores echarán mano del arsenal conceptual y axiológico que es propio de su cultura jurídica, a menos que los pueblos indígenas tengan plenamente resueltos estos conflictos.

V. Propuestas provisionales

I. En relación con los problemas de las fuentes del derecho

En términos generales, la doctrina jurídica coincide en atribuir dos elementos constitutivos de la costumbre jurídica: el *usus* o elemento material (repetición general, uniforme, constante, frecuente y pública de cierta conducta) y la *opinio* o elemento espiritual o interno (conciencia de obligatoriedad).

Como dice Joseph Aguiló,²⁶ estos dos elementos son altamente problemáticos dado que sus perfiles son de difícil determinación.

²⁶ *Teoría General de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Ariel Derecho, 2000, pp. 89 a 98.

Respecto del primer elemento, el citado autor formula los siguientes cuestionamientos:

- a) ¿Durante cuánto tiempo debe producirse la reiteración de una conducta para hablar de práctica social?
- b) ¿Qué criterios podemos utilizar para determinar la identidad de circunstancias que nos permitan identificar la reiteración de la conducta?
- c) ¿Cuántos sujetos deben participar en esa práctica para considerar que alcanza el grado de *práctica social*?

En cuanto al segundo elemento, esto es la *opinión*, es común a todas las reglas sociales por lo cual no es privativo de las costumbres jurídicas, por tanto, la mera presencia de la conciencia de obligatoriedad no es un elemento suficiente que permita deslindar a unas de otras.

Para identificar el surgimiento de una costumbre jurídica, además de demostrarse **hábitos sociales** (uso) y **reglas sociales** (uso y conciencia de obligatoriedad), **Aguiló propone atender a la coherencia normativa, por lo siguiente** .

La consistencia normativa es entendida como la unidad de contenidos del derecho, esto es, como una unidad de deberes debidamente identificados en el derecho; por su parte, la coherencia normativa se identifica como una unidad de propósitos o comunidad de práctica, por tanto, la coherencia es una cuestión de grado, tiene que ver con una concepción del derecho vinculada con un sentido protector o promocional de ciertos bienes, y también es considerada como un criterio de corrección cuando se utilizan argumentos por analogía.

De lo anterior, es posible destacar la concepción de fines que reviste a la coherencia, la cual puede entenderse, en el caso de las comunidades indígenas, como la consecución y permanencia de sus conductas ancestrales.

Todo lo anterior tiene otras dificultades, por ejemplo, cuando se **pretende demostrar la existencia de una costumbre jurídica**, pues en este caso se enfrentan las siguientes preguntas:

1. ¿Qué deberá probar quien alega una costumbre jurídica?
2. ¿Qué deberá verificar quien reconoce una costumbre jurídica?

En estos supuestos la coherencia juega un papel importante, pues tiene como propósito el demostrar que si no se tomase en

cuenta la regla social de que se trate, se frustraría un valor o un bien reconocido por el propio orden jurídico.

No vendría mal un peritaje cultural para que el juzgador tenga referentes normativos para juzgar, pero **no** tengo la seguridad de que existen peritos adecuados que **conozcan** las formalidades de su desahogo en juicio.

Ahí está, al menos, un criterio que puede ayudarnos a resolver algunos de los problemas aquí planteados.

También debe partirse de la premisa de que el derecho consuetudinario es espontáneo y, como tal, se va imponiendo con el tiempo y de la misma forma, puede ir desapareciendo, para imponerse una práctica distinta.

Ahora, es importante considerar que aunque no se requiere necesariamente la unanimidad en las prácticas de elección, es decir, la aceptación total, podría considerarse la necesidad de que lo fuera por la mayoría.

En ese sentido, una elección donde participa la mitad o menos de los miembros cabría preguntarse: ¿es producto del consenso, y por tanto, de la costumbre del lugar?

En el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número 38 de 1999, se tuvo la oportunidad de analizar el caso de la comunidad de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, donde se registró un reducido número de participantes en la elección y ratificación de sus autoridades, pues participaron 185 personas, aproximadamente, mientras algunas fuentes no oficiales señalan una población aproximada de 700 habitantes, de los cuales alrededor de 381 formaban el padrón electoral.

Esa situación lleva a plantearse si las decisiones así tomadas pudieran ser sólo la expresión de la voluntad de una élite o grupo dominante sobre los demás, y, como consecuencia, la posible transgresión a derechos fundamentales, como el sufragio libre y universal.

2. Actitud interpretativa

Luigi Ferrajoli ha señalado, con singular claridad, que el juez ejerce, entre otros, poderes discrecionales en el "momento judicial":

1) poder de denotación (inducción fáctica); 2) poder de verificación (deducción jurídica), y 3) poder de connotación.²⁷

Para dicho autor, el poder de **connotación** conlleva la **individualización de las características particulares del hecho** y las consiguientes valoraciones que configuran la llamada equidad del juicio.

Ferrajoli recuerda que para Aristóteles: **la equidad es la justicia del caso concreto** y que la prudencia, comprensión o discernimiento de las diferencias, es la virtud que identifica a la equidad.²⁸

Para dicho autor, la comprensión humana es siempre, tendencialmente, simpatética. Requiere la no indiferencia, esto es, aquella participación en la situación de hecho connotada que se expresa en la benevolencia, la compasión, en la piedad.

Como dice Ferrajoli:

“La valoración equitativa no se refiere nunca, en realidad, al caso abstracto, sino siempre al caso concreto y humanamente determinado. Es, pues, a través de ella como se realiza el respeto a la persona humana juzgada, que en nuestro ordenamiento, como en otros, no es sólo un principio racional y moral, sino también un principio jurídico constitucional. Y es en ella donde se manifiesta la sensibilidad, la inteligencia y la moralidad del juez. Por lo demás, como justamente se ha observado siguiendo a Hume y a Smith, esta comprensión simpatética no consiste en una identificación con los hábitos mentales del sujeto juzgado como la que provendría de una romántica fusión afectiva, sino en una “participación imaginativa indirecta y mediata”, que es de tipo racional porque se basa en la “representación de la situación de hecho” sometida a juicio. Todavía menos refleja la subjetividad emocional y parcial del juez. Por el contrario, es el producto de un esfuerzo intencional del juez dirigido a prescindir lo más posible de sus ideologías personales, sus prejuicios y sus inclinaciones para “comprender” o participar de las ideologías, inclinaciones y condicionamiento del sujeto juzgado. En

²⁷ *Derecho y Razón*, Trotta, pp. 155-156.

²⁸ *Op. cit.*, p. 164.

este sentido, la equidad es también una condición de la imparcialidad del juez" (pp. 164-165).

Por lo pronto, aun cuando resulta problemática, la empatía judicial con los pueblos indígenas, constituye una herramienta que auxiliará al juzgador para comprender de mejor manera sus instituciones regulativas.

Una actitud interpretativa que **se empeñe** especialmente en la ponderación de los valores, cosmovisión y finalidades de los integrantes de la comunidad, puede contribuir al respeto y preservación de sus estilos de vida.

Uno de los principales retos que impone la existencia de derechos de los pueblos indígenas, consiste en determinar los derechos y su límite para la autonomía de las minorías étnicas y culturales, conforme con el reconocimiento de su estatus jurídico diferenciado. Es en este punto donde surge la cuestión de hacer compatibles los derechos de las minorías con el resto de los derechos humanos, de tal forma que la pertenencia de una minoría que tenga una serie de derechos distintos de los del resto de la población no se pueda convertir en un peligro, sino que redunde en un beneficio para los integrantes de esa minoría y para el resto de la comunidad en general.

El artículo 2º de la Constitución únicamente señala, como límite a la autonomía de los pueblos indígenas, **el respeto a las garantías individuales**, pero no establece un catálogo bien definido que sirva como marco de regulación a la autonomía de esas minorías, y es en este punto donde cobra especial importancia la labor interpretativa de las autoridades jurisdiccionales.

Tratándose de las elecciones en municipios regidos por normas de derecho consuetudinario en el Estado de Oaxaca, el Código Electoral de dicha entidad establece que se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección, pero en el capítulo relativo a los medios de impugnación no prevé ningún marco normativo sobre el cual habrá de versar, en su caso, el análisis de las inconformidades suscitadas con motivo de una elección.

Lo anterior conduce a establecer, como criterio de solución, que como el *único límite* al derecho de autodeterminación de los pue-

los indígenas **lo constituye el respeto a los derechos fundamentales de carácter individual**, el análisis debe centrarse en determinar si existe o no tal transgresión, y se excluiría el de los aspectos de hecho vinculados con una elección.

Es importante adoptar aquí el método de la ponderación. Cuando estén en conflicto las normas de los pueblos indígenas con nuestro sistema constitucional, debe realizarse **un juicio de ponderación, que permita a ambos sistemas lograr la mayor eficacia posible, maximizando los resultados prácticos perseguidos por las normas**.

Incluso, resultaría conveniente pensar en la posibilidad de sacrificar aquellas normas de ambos sistemas que tienen estricto carácter procesal, es decir, aquellas que sólo son medios para conseguir ciertos fines y salvaguardar las normas que son fines en sí mismas. La propuesta puede sintetizarse de esta manera: **hacer prevalecer los valores que se persiguen, en lugar de las normas que son instrumentos para lograr esos fines**.

Ahora: ¿todas las garantías individuales y los derechos fundamentales previstos en la Constitución limitan el derecho indígena? o ¿cabe la posibilidad de que sea una clase de ellos?

Si se diera una respuesta afirmativa a la primera pregunta, nos llevaría a determinar que deberían considerarse todo tipo de garantías y derechos, por lo cual, junto con derechos como la vida, la integridad física, o la libertad, deben respetarse la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, la irretroactividad de la ley, o el debido proceso legal.

Sin embargo, no todas esas instituciones podrían tener cabida en los sistemas de usos y costumbres indígenas, como la irretroactividad de la ley, si se considera que su derecho es muy flexible, porque no es escrito, de manera que se rigen por lo que está vigente al momento en que se aplica, porque ordinariamente esto ocurre en forma inmediata o cercana al hecho que se juzga, o al que se aplica.

Lo mismo podría decirse respecto de las garantías y derechos de carácter procesal, simplemente porque los procedimientos de aplicación pueden ser muy diferentes: no son escritos, se siguen

ritos o se pronuncian ciertas fórmulas rituales que por su significación, corresponden con su cosmovisión (sus divinidades, el respeto a la vida animal, etc.).

Por otra parte debe considerarse, a fin de cuentas, que las reglas procesales son de carácter instrumental, por lo tanto, están al servicio de la realización de las sustantivas, de manera que son éstas las que deben considerarse esenciales o de cumplimiento inexcusable, por el valor que encierran o pretende cumplirse.²⁹

En ese sentido, podría considerarse que son los derechos fundamentales y garantías individuales de carácter sustantivo, los que limitarían los usos o prácticas indígenas.

En el aspecto electoral, puede hacerse esa distinción. Por ejemplo, el sufragio secreto parece encerrar un valor que no encuentra mucha justificación en ciertos usos o costumbres indígenas para el voto. Esto se puede ver en el siguiente testimonio de tres ancianos mixtecos, recogido por la etnóloga Carmen Cordero Avendaño, al preguntarles por qué rehúsan ese tipo de voto:

“... cuando nosotros tenemos que votar en una Asamblea, tiene que ser de frente, porque según la costumbre, nuestros ancianos, nuestras Cabezas, ya designaron quienes van a tomar la Vara de Mando, porque ya es digno de llevarla, ya cumplió con todos los cargos, ya puede llegar a tener el mando, y nosotros tenemos que darle la cara al elegirlo, de frente, levantando nuestra mano; lo aceptamos como jefe, estamos de acuerdo; no nos tenemos que esconder para hacerlo y así también será si no cumple, para decirle de frente que se le retira la Vara de Mando.”³⁰

De acuerdo con ese testimonio, no significaría presión el hecho de votar de frente, con identificación del sentido del voto. Todos los miembros de la comunidad se reúnen para determinar si se acepta la concesión de la “Vara de Mando” o si se le retira, cuando se incumple el deber.

²⁹ Esto corresponde con la visión integracionista, que pretende conseguirse desde la primera declaración universal de derechos humanos, según la cual se aspira a contar con un cúmulo de valores para todas las naciones por igual.

³⁰ *La Vara de Mando. Costumbre jurídica en la transmisión de poderes*, Ayuntamiento de Oaxaca. 2ª edición, 2001, p. 128.

Sin embargo, la universalidad del voto se ha considerado derecho fundamental que puede limitar las costumbres de pueblos indígenas en la elección de sus representantes, como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número 13/2002, donde se advirtió la restricción del voto respecto de ciudadanos residentes fuera de la cabecera municipal.

Dicho criterio se justificó en la circunstancia de que el derecho de sufragio es piedra angular del sistema democrático, como legitimador del poder público, donde la universalidad se propone ensanchar el cuerpo electoral para asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.³¹ Empero, la conversión sólo se podrá lograr paulatinamente.

Otro problema interesante está relacionado con la aplicación del principio de suplencia de la queja en los juicios donde participan comunidades o indígenas en lo individual.

La interpretación del artículo 2º, fracción VIII, de la Constitución conduciría a establecer que el principio de acceso pleno a la jurisdicción del Estado incluye la obligación de subsanar las deficiencias, errores o defectos en los planteamientos jurídicos de los indígenas, pues se trata de grupos que la propia ley fundamental considera desaventajados o minoritarios y, como tales, les otorga una especial protección o un trato diferenciado, siempre favorable al reconocimiento de sus intereses y valores. Este imperativo constitucional resulta aplicable en materia electoral, aunque no esté en la ley secundaria.

3. Explicitar un concepto de derecho

Finalmente, es necesario un criterio complementario, que nos permita adoptar las mejores decisiones aun ante la falta de empatía

³¹ Tesis relevante: "USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO". *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes*, tomo Tesis Relevantes, pp. 956 y 957.

judicial, que es solo un estado de ánimo, o ante la falta de conocimiento directo o experiencia vivida de las reglas de la comunidad indígena.

Este criterio puede adoptarse a partir de la explicitación de una concepción del derecho.

Adoptar ideas del comunitarismo puede auxiliar en la coherencia de las decisiones si se estima que lo más importante es recuperar los valores de la comunidad, detestando la idea de una moral superior de cualquier índole.

Por el contrario, si se parte de una concepción de los derechos fundamentales como la sostenida por el liberalismo más ortodoxo (“sólo los individuos son portadores de derechos”), que tiene como base el individualismo ético, es muy probable que se tomen decisiones interpretativas tendentes a escamotear a las comunidades indígenas tanto respecto de la personalidad jurídica como de la titularidad de derechos.

Quiérase o no, se revele o no en sus decisiones, los jueces adoptan alguna concepción personal de vida cuando resuelven casos, sobre todo cuando se efectúa la interpretación constitucional y especialmente la de los derechos fundamentales, dado que la concepción del derecho del juzgador, toda de sentido a las elecciones interpretativas realizadas.

No podemos permitir que las buenas intenciones se constitucionalicen sin ningún efecto práctico. La complicidad judicial podría generar el descrédito social de las instituciones y provocar actitudes frustrantes, respecto de los derechos.

REFLEXIONES SOBRE LA LIBERTAD DE SUFRAGIO

SUMARIO: I. Nociones generales de *libertad y soberanía*. II. La libertad en los procesos electorales. III. Algunos problemas actuales para el ejercicio libre del voto.

I. Nociones generales de *libertad y soberanía*

La *libertad*, como aspiración, y como bandera y escudo con que se defienden las más altas aspiraciones del género humano, aparece como un ideal bello y noble, que se encuentra siempre al lado de las causas justas de los hombres y mujeres oprimidos por otros hombres y otras mujeres.

La *libertad* como categoría jurídica se traduce, más o menos, en la aptitud de las personas de tomar decisiones sobre posibles acciones u omisiones que se le puedan presentar, de conformidad con sus propias apreciaciones de las cosas, de los fenómenos, de las personas, de las finalidades perseguidas, de los riesgos presentes o futuros, de los costos de sus determinaciones y de todo lo que se vincule con ellas, sin que tales decisiones sean producto de coacción física o moral, de engaño o amenazas de cualquiera especie, provenientes de otras personas físicas o morales, oficiales o particulares, nacionales o extranjeras, y tal vez podría agregarse, como se hace en los códigos civiles más avanzados, sin que las decisiones reconozcan como causa la profunda ignorancia, extrema miseria o estado de sujeción o dependencia respecto de otros.

La *libertad jurídica* se exige como condición indispensable para la validez de los actos jurídicos, por lo que adolecen de invalidez

los que se llevan a cabo por error, dolo, violencia y en algunos casos por lesión.

La *soberanía* es el poder supremo para la organización del Estado, de su forma de gobierno, de la distribución de poderes y funciones, de la designación de los funcionarios, de los procedimientos que deben emplearse para la renovación de los órganos de gobierno y de la forma en que han de participar los integrantes de la comunidad humana, etc.

Este magno poder reside en el pueblo, que se compone esencialmente por los ciudadanos que integran la comunidad política, según lo declara enfáticamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y este pueblo dejó expresada, en la misma Carta Magna, su voluntad de constituirse en una república federal, que se debe regir básicamente por el sistema de la democracia representativa, que tiene, como una de sus expresiones, la renovación de algunos de sus principales órganos o funcionarios, mediante elecciones libres, auténticas y democráticas, en las que los ciudadanos ejercen directamente la porción de soberanía, de que son titulares esenciales y originarios, por medio del ejercicio de su derecho al sufragio, el cual debe ser universal, libre, secreto y directo.

II. La *libertad* en los procesos electorales

La ley fundamental del país exige, condición *sine qua non*, para validar constitucionalmente los comicios, como ejercicio directo de la democracia, que la libertad de sus protagonistas esté presente y bañe con sus frescas y claras aguas todos los actos de los procesos electorales, y especialmente la expresión de la voluntad soberana en la emisión del voto, y es por esto que exige imperativamente que las elecciones sean libres y auténticas, y que el sufragio sea libre también, de modo que la carencia de libertad en la organización, desarrollo y conclusión de las elecciones, o en la persona de los ciudadanos en la emisión del sufragio, según la magnitud y repercusión con que se presente, da pie a la invalidez de las elecciones.

Es por esto que uno de los propósitos esenciales de todos y cada uno de los actos de preparación y de la jornada electoral, consiste en garantizar preventivamente la expresión libre del voto de los ciudadanos, y que la constatación de esta libertad constituye una de las tareas que debe cumplir, *ex officio* y con especial celo y responsabilidad, el órgano encargado de la calificación de las elecciones, y en su caso los tribunales electorales, al conocer y resolver los medios de impugnación.

Asimismo, como resultado de la experiencia histórica, el legislador ha recogido paulatinamente, en forma de tipos ilícitos electorales, denominados causas de nulidad de la votación recibida en casillas o de nulidad de las elecciones, ciertas conductas que vulneran la libertad de la organización y desarrollo electoral o la libertad de los electores, previendo inclusive la posibilidad de preconstituir algunos principios de prueba de tales irregularidades identificadas.

Empero, para el ejercicio de la libertad del sufragio se requiere también, indispensablemente, el respeto a las demás libertades fundamentales del *hombre ciudadano*, sin los cuales sería quimérico hablar del voto libre, tales como las libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, así como del derecho a la información, porque a través de las primeras la ciudadanía entra en comunicación con los demás, para intercambiar y debatir ideas y ampliar los elementos de juicio, sobre los partidos políticos, sus principios ideológicos, sus plataformas de acción, su regulación y comportamiento, sus programas de gobierno, sus candidatos y las personas que los rodean y apoyan, incluyendo a las que hacen aportaciones para las campañas políticas y para el sostenimiento ordinario de las organizaciones partidistas, y a través del derecho a la información, se pueden recabar datos y documentos que permitan el conocimiento veraz y oportuno de la vida pública y su evaluación y confrontación con las posiciones de los partidos y candidatos.

Por otra parte, es indispensable que en las campañas comiciales se respete plenamente la dignidad de los ciudadanos y hasta su injusta pobreza, evitando acciones, gubernativas o partidistas, que los inciten a la indignidad y al envilecimiento, con la renuncia a los dictados de su conciencia, vencidos por el hambre y la ignorancia,

mediante la recepción de cosas o prestaciones, que les corresponden como parte de sus derechos sociales, o de dádivas, promesas o amenazas directas o indirectas, abiertas o veladas, a cambio del compromiso de sufragar a favor de alguna opción de la contienda electoral, o de abstenerse de votar.

Lo anterior debe formar conciencia de las diversas circunstancias que deben concurrir para garantizar a plenitud el voto libre en las elecciones, y de que este valor fundamental se puede ver afectado, no solamente con acciones u omisiones que empujen a los electores a sufragar en contra o al margen de sus convicciones o intereses, sino también con actos u omisiones que desconozcan o restrinjan las demás libertades y derechos indispensables para que el voto sea realmente auténtico, libre y consciente, y no una mera apariencia, que encierre en el fondo una simulación, proveniente de actos de presión material o moral, de engaño, de violencia física o moral, o del aprovechamiento de la extrema ignorancia o miseria.

III. Algunos problemas actuales para el ejercicio libre del voto

La evolución y sorprendentes avances de la organización de las elecciones, su mayor vigilancia por los partidos políticos y por la ciudadanía, el pluralismo político y social, y la adquisición de conciencia por la ciudadanía, han venido superando o reduciendo a expresiones menores las conductas que se decían tradicionales para impedir el voto libre, pues excepcionalmente se denuncia y acredita que alguien esté presionando o amenazando a los votantes en las casillas, o que realice actos de propaganda o proselitismo el día de la jornada electoral, o que esté supervisando o vigilando cómo vota cada ciudadano, en contravención a la secrecía, etc.

Sin embargo, ahora se rumora, denuncia y difunde que existen otras conductas más elaboradas y sofisticadas para violentar la votación, que si antes existieron sólo quedaban en los discursos

políticos, en algunos periódicos, folletos o panfletos, pero ahora se hacen valer como causas de nulidad, dentro de las cuales se suele mencionar con reiteración la llamada *compra del voto*.

La primera dificultad que ha presentado esta denuncia, es la posición de algunos, de que las formas de comisión no están previstas como causa de nulidad, especialmente cuando se pretende la nulidad de una elección, pero este escollo va encontrando solución en el redescubrimiento de la causa de nulidad abstracta, la primigenia, la más antigua de todas, inmersa desde siempre en la Constitución y en las leyes electorales, que se actualiza con la perpetración de violaciones a los principios fundamentales de las elecciones, cuando son determinantes para su resultado, y que deben examinarse *ex officio* por la autoridad encargada de la calificación de la elección, como fue siempre en épocas anteriores al sistema actual.

Al hacer referencia a conductas premeditadas, profesionalizadas y totalmente calculadas, en cuanto a sus posibles efectos, resulta lógico que en los casos en que se llevan a cabo se planifique su ejecución con el mayor cuidado posible, para evitar dejar huellas o vestigios de las mismas, porque sus autores están conscientes cabalmente de su ilicitud, lo que implica un alto grado de dificultad para acreditar los hechos con medios de prueba suficientes, que produzcan la necesaria total convicción ante los tribunales electorales.

Como solución idónea para ese problema, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha recurrido a un importante principio procesal, conforme al cual, debe existir proporción clara entre el grado natural de dificultad para probar un hecho y la actitud del juez en su valoración, que se puede enunciar en el sentido de que, a mayor dificultad en la posibilidad de prueba, mayor flexibilidad y exhaustividad del juzgador en la apreciación y valoración de los elementos aportados, lo cual inclina a dar mayor relevancia a la prueba indiciaria o circunstancial, que no exige que la acreditación de los hechos se encuentre completa en algún testimonio, documento o dictamen pericial, sino que busca los fragmentos probatorios que puedan estar dispersos en cada elemento aportado

por las partes o allegado por el juez, que ata los cabos sueltos y une las partes, y cuando existen suficientes fragmentos del rompecabezas, se encuentra en aptitud de conocer la existencia de los hechos investigados y de sus particularidades esenciales, para tenerlos por acreditados y resolver en consecuencia.

Esta flexibilización no implica que los hechos no requieran ser probados plenamente, sino sólo que no es absolutamente indispensable la prueba directa, y que pueden ser suficientes medios indirectos o fragmentarios, que en conjunto pesen lo mismo o más que la prueba directa o unitaria en la convicción de los tribunales.

Se considera que esta es una aportación del Tribunal Electoral, plenamente apegada a su función jurisdiccional, para combatir las nuevas formas y tendencias de ataques a la libertad del sufragio, aunque la solución definitiva radique en el antiguo ideal de Juan Jacobo Rousseau, de *que ningún ciudadano debe ser tan rico como para poder comprar a otro, ni tan pobre como para tener que venderse*.

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

SUMARIO: I. Introducción; II. La regulación del derecho a la información en el ámbito federal; III. El derecho a la información en materia electoral, 1. Sujetos obligados, 2. ¿Cuándo es reservada la información?, 3. La información y la defensa de los derechos político-electorales, 4. La información básica de los partidos políticos y el derecho a la asociación política; IV. Derecho a la información y los medios de comunicación; V. Conclusión.

I. Introducción

Sin duda, el derecho a la información constituye pieza fundamental en la construcción de un Estado democrático, en cuanto gobierno de todos, que supone la mayor participación posible de la sociedad.

Sin información no hay posible participación consciente y responsable en los asuntos públicos, pues como dijo Eduardo Novoa Monreal:

“Todo hombre, ya sea que se le considere aisladamente o inserto en una comunidad humana, necesita información. Solamente cuando alcanza un conocimiento, lo más completo posible, de lo que sucede en su entorno y en el mundo, puede formarse una opinión que lo deje en situación de buscar y organizar, con verdadera libertad, la forma de vida que le parezca más adecuada. Si no conoce los procesos políticos y económicos, las dificultades y conflictos que ellos presentan a nivel nacional e internacional, la diversidad existente en las ideas y opiniones relativos a los negocios públicos, queda incapacitado para participar como

ciudadano en los procesos de toma de decisión en los que le corresponde intervenir."¹

De acuerdo con lo anterior se han establecido tres fundamentos de la libertad de información, con relación secuencial entre sí: la dignidad humana, la libertad de conciencia y el pluralismo político, según los cuales, sólo sobre la base de considerar al individuo como ente capaz de decidir por sí mismo, se puede permitir que forme sus convicciones con libertad, siempre y cuando pueda acceder a las distintas corrientes de pensamiento.²

En ese sentido, se advierte la doble dimensión de este derecho: la individual y la social. La primera, como derecho individual a recibir información veraz, y la segunda, como la efectividad con que ha de ejercerse dicha libertad a fin de lograr la formación de una opinión libre y plural; donde tienen importante participación los poderes del Estado, las instituciones de interés público como los partidos políticos, y los medios de comunicación social, en su labor de difusión.

Asimismo, el derecho a la información se perfila como medio de control de acción del gobierno, y de defensa de los otros derechos fundamentales, pues el conocimiento de los actos del gobierno permitirá su evaluación por todos, y a su vez, ejercer de manera óptima otros derechos, como la libertad de religión, de trabajo, de educación, de expresión, de imprenta, los derechos político-electorales, etcétera.

Esto revela la enorme importancia del derecho a la información en materia electoral, donde, quizá, tenga mayor expresión la voluntad ciudadana para determinar el rumbo de la política y de la economía del país, a través de la elección, consciente y responsable, de determinados representantes.

En la jurisdicción electoral federal se han presentado algunos casos donde se exige el respeto por el derecho a la información, de los cuales se tratarán los temas más relevantes.

¹ Novoa Monreal, Eduardo, *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*, Siglo Veintiuno Editores, segunda edición, México, 1981, pp. 147 y 148.

² Llamazares Calzadilla, Ma. Cruz, *Las libertades de expresión e información como garantía de pluralismo democrático*, Civitas, primera edición, España, 1999, pp. 46 y 47.

II. La regulación del derecho a la información en el ámbito federal

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria de la parte final del artículo 6º Constitucional, señala que su finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía y cualquier otra entidad federal; estableciéndose allí, el titular del derecho y los sujetos obligados a cumplir esa prerrogativa.

Antes de que el Instituto Federal Electoral, como sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, diera cumplimiento a la obligación impuesta por el artículo 61, de establecer, mediante acuerdo o reglamento, los órganos, criterios y procedimientos para proporcionar información a los particulares, en el Tribunal Electoral determinó en diversos casos³ que la ausencia del acuerdo o reglamento no era impedimento para cumplir la prerrogativa, mediante la aplicación directa de la ley mencionada, a través del órgano que dispusiera de la información requerida.

III. El derecho a la información en materia electoral

En el artículo 11, segundo párrafo de la mencionada Ley, se prevé el derecho de todo ciudadano a solicitar del Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

En la interpretación efectuada por la Sala Superior de ese precepto, se estableció que si bien se trata de la concreción o una manifestación del derecho a la información en general, presenta ciertos caracteres distintivos que permite hablar de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral.

³ SUP-RAP-33/2002 y SUP-RAP-40/2002, resueltos el 28 de noviembre y el 11 de diciembre, ambos de 2002, respectivamente.

Tales rasgos son los siguientes:

- a) Titular: todo ciudadano mexicano.
- b) Sujeto directamente obligado: Instituto Federal Electoral.
- c) Sujetos directa o indirectamente obligados: partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- d) Contenido o materia del derecho: Solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos y agrupaciones políticas.
- e) Valores jurídicamente tutelados: La transparencia en el uso de recursos públicos, la rendición de cuentas y la democratización de la sociedad mexicana.⁴

Esta precisión permitió arribar, como consecuencia, a que la vulneración de ese derecho político es resarcible a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al efecto, se tiene en cuenta que en la ley de transparencia se prevé la competencia del Poder Judicial de la Federación para conocer de las impugnaciones en materia de información, y aunque en los dictámenes y la exposición de motivos sólo se habló del juicio de amparo, se hizo en relación con las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información respecto de la que se encuentre en las dependencias y entidades de la administración pública federal, pero eso no excluye la posibilidad de que las decisiones de los órganos autónomos, como el IFE, sean controlados por la jurisdicción constitucional especializada en la materia electoral, máxime que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades electorales.⁵

⁴ Tesis relevante, "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN **MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO y ALCANCE**" *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo Tesis Relevantes, pp. 485-487.

⁵ Tesis relevante: "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCION, POR LA VIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO", *Compilación citada*, pp. 487-489.

1. Sujetos obligados

Vale la pena detenerse para establecer algunas precisiones con relación a los sujetos obligados a proporcionar la información relativa al uso de recursos públicos de los partidos y agrupaciones políticas.

En relación con el Instituto Federal Electoral, únicamente está obligado a proporcionar al ciudadano, los datos o registros en los casos, términos y modalidades previstos constitucional, legal y reglamentariamente, pues sólo de esa manera la información se considerará pública, como cuando se ejercen las facultades de fiscalización.

En esa virtud, es inadmisibles exigir al Instituto Federal Electoral cualquier otra información que se encuentre en poder de los partidos o agrupaciones políticas, ya que el sujeto directamente obligado es la autoridad electoral y éstos sus coadyuvantes.

En cambio, es posible requerir información relacionada con auditorías o revisiones efectuadas por la autoridad en las oficinas de los partidos o agrupaciones políticas, pues de cualquier modo, la información llegó a la autoridad, en tanto que la entidad política se considerará depositaria de la misma.⁶

En relación con los partidos y agrupaciones políticas, como sujetos obligados indirectamente, la pérdida de su registro como tales no es obstáculo para el ejercicio de este derecho, porque tienen la obligación de conservar la documentación soporte de sus informes por el periodo de cinco años, y el disfrute o ejercicio del derecho a la información en este rubro no puede quedar a disposición de terceros.⁷

⁶ Tesis relevante: "INFORMACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ES PÚBLICA LA QUE FORMA PARTE DE LA FISCALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUNQUE SE ENCUENTRE EN PODER DEL PARTIDO POLÍTICO" *Compilación citada*, pp. 637-639.

⁷ Tesis relevante: "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. SUBSISTE A PESAR DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS COMO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES." *Compilación citada*, pp. 489-490.

2. ¿Cuándo es reservada esta información?

De acuerdo con el artículo 8, apartado 3, fracciones I, II y III del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se clasifica como reservada la información relacionada con el origen y aplicación de recursos públicos de los partidos y agrupaciones políticas, mientras se sigue el procedimiento de fiscalización o el de queja, hasta que el Consejo General haya emitido la resolución respectiva.

Esto lleva a que no debe ampliarse la reserva al tiempo en que se sustancie y resuelva algún medio de impugnación planteado contra la resolución del Consejo General, aunque se encuentre *sub iudice*, porque es de naturaleza distinta el procedimiento de fiscalización que culmina con tal resolución, del proceso jurisdiccional cuyo objeto es resolver un litigio o conflicto de intereses, ante órgano jurisdiccional, por lo cual no pueden confundirse.⁸

3. La información y la defensa de los derechos político-electorales

Con relación a la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se presentó el problema de dilucidar si es admisible cuando el acto reclamado consistiera en la falta de entrega de información solicitada por un ciudadano a la autoridad electoral.

Al efecto, la Sala Superior se pronunció por la procedencia del juicio, siempre y cuando el derecho a la información estuviera de tal manera vinculado al ejercicio de los derechos político-electorales, que su protección fuera indispensable para no hacer nugatorios tales derechos. Tal determinación se hizo extensiva a cualquier otro derecho fundamental en la misma situación, como el de ex-

⁸ Tesis relevante: "INFORMACIÓN RESERVADA. NO TIENE TAL CALIDAD LA DE UN PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN CONCLUIDO, AUN CUANDO HAYA SIDO OBJETO DE IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL." *Compilación citada*, pp. 639-640.

presión, el de petición, el de imprenta, el de reunión, etcétera. De esa manera, el derecho a la información, como cualquiera de los otros derechos fundamentales citados, constituirían instrumento o medio de defensa de los derechos político-electorales.

Se consideró, por un lado, el derecho de todo gobernado a acceder a la jurisdicción y, por otro, que el juicio de amparo, en cuanto medio de defensa de los derechos fundamentales, es impropio en materia electoral, por lo cual el juicio en cuestión sería el idóneo para defender el derecho a la información cuando, a su vez, constituye elemento necesario para ejercer derechos político-electorales.

En el caso donde se presentó este problema, la información solicitada y negada, relativa a quiénes son los dirigentes de un partido político y los procedimientos conforme a los cuales llegaron a serlo, se consideró necesaria para ejercer, con libertad y conciencia, el derecho de asociación en materia política, para afiliarse o mantener su afiliación a dicho instituto político.⁹

4. La información básica de los partidos políticos y el derecho a la asociación política

Todo ciudadano tiene derecho a conocer la información básica de los partidos políticos, resguardada por la autoridad administrativa electoral, como la relativa a sus procedimientos de afiliación, los derechos y obligaciones de los afiliados, quiénes conforman los órganos directivos o cuáles son los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales cargos, para ejercer su derecho a la libre e individual asociación en materia política.

⁹ De ese criterio se formó la tesis de jurisprudencia intitulada: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo Jurisprudencia, pp. 164-165.

Lo anterior porque el derecho de asociarse o afiliarse, o desafilarse a un partido político supone tener información adecuada acerca de los partidos políticos por parte de los ciudadanos, incluidos los afiliados, miembros o militantes; sólo de ese modo los partidos políticos cumplirían adecuadamente la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática y la obligación de formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Para determinar esto, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos fundamentales:

- a) El derecho de afiliarse a algún partido político se ejerce en forma individual o personal.
- b) El estatus de entidades de interés público de los partidos políticos, pues tienen como función promover la participación del pueblo en la vida democrática, y por tanto están obligados a comunicar oportunamente su información básica a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.
- c) La naturaleza pública, no prevista como confidencial, del registro formado con motivo de esa información, la cual no depende de la denominación del registro sino del carácter de los actos, documentos o bienes inscritos, o a la calidad de las personas solicitantes u obligadas a aportar la información para llevar a cabo dicha anotación.
- d) El deber del Estado de garantizar el derecho a la información, entendido como derecho básico para el mejoramiento de la conciencia ciudadana, por el que se debe dar a conocer la verdad a fin de participar libremente en la formación de la voluntad general.
- e) No se actualizan los límites al derecho a la información: la afectación a intereses nacionales, de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero, pues al contrario, los ciudadanos est n interesados en conocer los aspectos básicos de los partidos políticos, aunque se advirtió de la posible afectación a derechos de tercero tratándose de datos personales de los afiliados o miembros del partido, o datos que tras-

cienden la esfera del partido que pueden comprometer la seguridad del Estado.¹⁰

Lo anterior es acorde con una interpretación que permita el ejercicio de los derechos fundamentales en la mayor amplitud posible, sin restricciones injustificadas.

IV. Derecho a la información y los medios de comunicación

En una vertiente distinta, en el ejercicio y disfrute del derecho a la información juegan un importante papel los medios de comunicación social, sobre todo en materia electoral, pues tal derecho está íntimamente vinculado al de la libre expresión de las ideas.

En tiempos electorales, dichos medios despliegan amplia difusión de las plataformas, propuestas y noticias sobre los diferentes candidatos y partidos políticos, de entre los que ha de votar en las elecciones ordinarias.

En esa labor, esta Sala Superior ha considerado¹¹ necesario diferenciar los anuncios y programas cuyo objeto sea la promoción de cierto candidato o partido, pagados por éstos, y aquellos que corresponden con la actividad ordinaria de los comunicadores, para determinar, en relación con las segundas, la necesidad de que los medios de comunicación se conduzcan con responsabilidad y apego a la ley, específicamente, con respeto a los principios de igualdad y equidad en la contienda.

En congruencia con eso, se hizo hincapié en que los medios de comunicación, en ejercicio de su derecho a la libre expresión, encuentran como límite el respeto al derecho a la información, como necesario para ejercer plenamente los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en

¹⁰ Tesis de jurisprudencia: "DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS", *Compilación* citada, pp. 84-86.

¹¹ Véanse las ejecutorias a los expedientes SUP-JRC-175/2005, SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC-215/2005.

materia política, de tal suerte que al dar a conocer a la ciudadanía los actos de campaña, mensajes o plataformas políticas, debe existir una proporción equitativa y objetiva respecto de cada uno de los contendientes, evitando cualquier propaganda denostativa y rebasar los límites temporales para tales actividades.

Al efecto, se tuvieron en cuenta dos aspectos fundamentales:

- a) La especial situación de los medios de comunicación como detentadores de poder, por la circunstancia de que tienen la capacidad unilateral de presentar los sucesos que consideran relevantes, y presentarlos de determinada forma que permitan adoptar posturas informativas o de opinión, susceptibles de poner en entredicho la agenda política de un candidato o partido político, a favor o en detrimento de otro, resaltar u opacar datos e informaciones, e incluso tienen la posibilidad de cuestionar las acciones de gobierno, etcétera, para influenciar a la opinión pública en determinado sentido.
- b) De acuerdo con los instrumentos internacionales,¹² se extiende a los grupos o individuos la obligación de respeto a los derechos fundamentales, los cuales no pueden hacerse depender de las actividades desarrolladas por quienes guardan una situación de privilegio respecto a los demás.

V. Conclusión

Lo mencionado revela el comienzo de la delimitación del contenido y alcances, en sede jurisdiccional, del derecho a la información en materia político-electoral, pues es reciente el uso de los medios de impugnación o acciones tendientes a hacerla efectiva. Tan sólo la Ley reglamentaria a nivel federal fue emitida apenas en el año 2002.

Desde luego que sobre el tema del derecho a la información en materia electoral queda mucho por explorar, pero hago votos porque este importantísimo derecho alcance efectividad suficiente para acercarnos, lo más posible, al ideal democrático a que todos aspiramos.

¹² Artículos 5, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ACTUACIÓN DE LOS JUECES DE DISTRITO EN LA JORNADA ELECTORAL, EN LA ETAPA DE RESULTADOS Y EN LA IMPUGNATIVA

SUMARIO: I. Introducción; II. Funciones del juez de distrito como auxiliar de las autoridades electorales; III. El papel de los jueces de distrito en el control de la legalidad de las normas electorales; IV. Actuación de los jueces de distrito durante la etapa de resultados; V. Actuación de los jueces de distrito en la etapa impugnativa; VI. Conclusiones; VII. Anexos.

I. Introducción

En nuestro país se celebran elecciones cada seis años, donde se elige al presidente y senadores de la República; y cada tres, para elegir quinientos diputados, trescientos conforme al principio de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional, para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para la celebración de ese ejercicio democrático, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) impone a los jueces de distrito algunas funciones, las cuales deben ser identificadas y reflexionar sobre ellas.

Este trabajo hará referencia, en primer lugar, al desempeño que corresponde a los juzgadores, como auxiliares de las autoridades electorales, a través de actividades como son, por ejemplo, la certificación de hechos que les consten o de documentos que existan en los archivos del juzgado, y la práctica de diligencias.

Enseguida, se plantea la incógnita relacionada con la actuación que deben llevar a cabo los jueces, en el supuesto de que les sea presentada una demanda de amparo, en la que se reclamen actos privativos de la libertad, violatorios del principio de legalidad constitucional y una ley electoral, y se exponen algunas reflexiones al respecto.

II. Funciones del juez de distrito como auxiliar de las autoridades electorales

El artículo 2, apartado 1, del Cofipe, dispone que para el desempeño de sus funciones, las autoridades electorales establecidas por la Constitución y ese Código contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales. Dentro de esas autoridades quedan incluidos los jueces de distrito, en su calidad de autoridades federales.

En específico, con relación a la jornada electoral, y con independencia de las funciones que le son propias como juez constitucional y de proceso, el marco legal que rige sus actividades como auxiliar de las autoridades electorales, se ubica en los artículos 213, 219 y 240 del Cofipe.

En primer término, se establece que los juzgados de distrito permanecerán abiertos durante el día de la elección (artículo 240, apartado 2).

Asimismo, que los jueces deberán acudir y dar fe¹ respecto de la integración de la mesa de casilla cuando este evento ocurra a las 10 horas, conforme con lo establecido en el artículo 213, apartado 2, inciso a), del Cofipe. Este supuesto se actualiza en el caso de que no se haya presentado ninguno de los funcionarios de casilla previamente designados, y que por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea posible la intervención oportuna del personal del Instituto Federal Electoral designado para la instalación de la casilla a las 10:00 horas; y los representantes de los partidos políti-

¹ Más adelante se reflexionará sobre este punto.

cos ante las mesas directivas de casilla designen, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes.

Por regla general, el día de la jornada electoral los jueces federales actuarán a requerimiento que les formulen los órganos electorales competentes, para que se les proporcione información, se certifiquen hechos o documentos relacionados con el proceso electoral, o se brinde apoyo para la práctica de diligencias con fines electorales, pues como se dijo, de conformidad con el artículo 240, apartado 1, del Cofipe, los jueces de distrito deben considerarse incluidos dentro del concepto “autoridades federales”, a que hace referencia el mencionado precepto.

Cabe señalar que en las casillas electorales quien lleva la representación es el presidente de casilla, de modo que éste es el competente para solicitar la intervención del juez.

Los requerimientos que pueden formular las autoridades electorales deben estar relacionados con el proceso electoral y con las atribuciones del juez federal, de manera que podrán versar sobre:

- a) Información que obre en poder del juzgado;
- b) Certificación de hechos que le consten o de documentos que existan en los archivos del juzgado;
- c) Realización de diligencias, y
- d) Información de los hechos que puedan influir o alterar el resultado de la elección.

Se insiste en que cualquier requerimiento al juez de distrito debe tener una vinculación clara con el proceso electoral y con las atribuciones del juzgador; por tanto, no existe obligación de otorgar información que no esté relacionada con dicho proceso. Esto sin perjuicio de las obligaciones que resulten de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la ley de transparencia mencionada.

Dentro de las atribuciones “auxiliares” del juez de distrito, destaca la certificación de hechos que le consten o de documentos que existan en los archivos del juzgado a su cargo, así como el apoyo necesario para practicar las diligencias que le sean demandadas

para fines electorales. Estas son algunas de las razones por las cuales debe permanecer abierto el juzgado durante el día de la elección (otras razones inciden fundamentalmente en la importante función del juez federal en la tramitación de los juicios de garantías, incluidos los incidentes de suspensión, y las posibles consignaciones y diligencias propias de la materia penal que le corresponden).

De lo expuesto se puede establecer, que por su naturaleza jurídica de las funciones a realizar por el juez federal en la materia electoral se relacionan en gran medida con las que corresponden a un fedatario, en la medida en que el legislador aprovecha las instituciones establecidas a efecto de auxiliar a la autoridad electoral en el desarrollo de la jornada respectiva. Aunque también deben proporcionar los informes que justificadamente requiera la autoridad electoral.

Cabe señalar que en los artículos 213, apartado 2, inciso a), y 219, apartado 3, inciso c), del Cofipe, se hace referencia al "juez" como funcionario que debe dar fe de los actos electorales ahí señalados.

Sobre este punto vale la pena apuntar que, de acuerdo con las leyes procesales ordinarias (civiles y penales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los secretarios y actuarios son los funcionarios que tienen fe pública para certificar o hacer constar actos o hechos jurídicos relacionados con sus funciones dentro del juzgado, de modo que, conforme a esos ordenamientos, no es el juez el que tiene fe pública, sino los funcionarios señalados. Sin embargo, como se dijo, en el Cofipe se precisa que el juez dará fe de los actos o hechos respectivos.

Ante esa situación, cabe la posibilidad de que el juez de distrito, de actualizarse el supuesto a que se refiere el Cofipe, sea el que acuda a dar fe y hacer constar el acto electoral relativo, atendiendo a la fe pública de que lo dota esa ley específica, o que, en aplicación de las leyes procesales ordinarias y orgánica, comisione expresamente y por escrito, al secretario o actuario de su adscripción. También podría suceder que el juez actuara directamente, pero acompañado del secretario para que éste diera fe de la actuación relativa.

Aunque esto puede generar opiniones encontradas, parece que cualquiera de esas opciones es válida.

III. El papel de los jueces de distrito en el control de la legalidad de las normas electorales

Sobre este punto surge una cuestión importante. El artículo 222 del Cofipe establece que ninguna autoridad podrá detener a los integrantes de las mesas directivas de casilla o a los representantes² de los partidos durante la jornada electoral, salvo en el caso de delito flagrante. Esta situación podría dar lugar a la demanda de un juicio de amparo en el que, a través de la protección de legalidad extensiva, se reclamara una detención violatoria del mencionado artículo.

Un punto de partida para abordar esa cuestión consiste en el análisis de la evolución que ha presentado esa figura protectora.

La Ley Electoral de 1911, que es la primera que previó la actuación de los jueces durante el día de la elección, establecía en su artículo 42, que ningún ciudadano podía ser arrestado el día de las elecciones ni la víspera, excepto en el caso de delito *in fraganti*, caso en el cual la policía tomaría las providencias necesarias para la aprehensión del delincuente una vez que hubiera depositado su voto. Además, expresamente, se disponía que para garantizar ampliamente esta prevención, los juzgados de distrito permanecerían abiertos los días de elección. Y establecía que los jueces de distrito suspenderían de plano cualquier acto reclamado que importara la violación de la garantía concedida cualesquiera que fueran las disposiciones que las leyes contuvieran sobre la materia.

Ese supuesto dejó de ser contemplado en la Ley Electoral de 6 de febrero de 1917.

Sin embargo, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918, restableció esa garantía, al disponer en su artículo 120, que el día de las elecciones ningún elector sería reducido a prisión, salvo el caso de *in fraganti* delito, así como que los juzgados de distrito estarían abiertos durante todo el tiempo de las elecciones, para hacer pronta y expedita la justicia federal, al igual que los otros juzgados y las oficinas municipales, telegráficas y telefónicas, para

² Una posibilidad, como se advertirá del análisis de la evolución histórica legislativa de la ley, es que por representantes se entiende a quienes están acreditados ante las mesas directivas de casilla.

tramitar los asuntos de su competencia. Aunque en esa ley electoral y en las subsecuentes, ya no se restableció el imperativo de otorgar la suspensión de plano ante el reclamo de ese tipo de violaciones.

Esas condiciones continuaron reflejándose en el artículo 135 de la Ley Electoral de 7 de enero de 1946, que derogó la Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918, agregándose, únicamente, que las oficinas del Ministerio Público Federal también estarían abiertas durante el día de las elecciones.

La Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951, específicamente en sus artículos 119 y 123, mantuvo los elementos sustanciales señalados; pero se precisó que una autoridad podría aprehender a un elector después de que hubiera votado; además se incluyó como salvedad, aunado a los casos de delito flagrante, el supuesto de que la aprehensión fuera ordenada en forma expresa y escrita por el presidente de una casilla o en virtud de resolución dictada por autoridad judicial competente.

La Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, en los artículos 182 y 186; la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977, en sus artículos 206 y 210, y el Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987, en los artículos 286 y 291, sostuvieron en términos, casi idénticos, las condiciones expuestas, hasta llegar al estado actual.

El Cofipe vigente, en los artículos 222, apartado 1, y 240, apartado 2, disponen, respectivamente, que ninguna autoridad podrá detener a los integrantes de las mesas directivas de casilla o a los representantes de los partidos durante la jornada electoral, salvo en el caso de flagrante delito, y que los juzgados de distrito, los de los estados y municipios, permanecerán abiertos durante el día de la elección. Igual obligación tienen las agencias del ministerio público y las oficinas que hagan sus veces.

De las disposiciones anteriores se deriva una especie de fuero o inmunidad temporal, que reflejan, de cierta manera, la mayoría de las legislaciones locales, donde tal beneficio se contempla, en unas, para los integrantes de las mesas de casilla y representantes de los partidos políticos contendientes; en otras, solo a favor de los electores; en una, dicha prerrogativa está prevista únicamente para los

representantes de los partidos políticos; finalmente, algunas legislaciones tienen un ámbito de protección más extensivo, porque incluyen a los miembros de las mesas directivas de casilla, representantes de los partidos políticos, funcionarios y servidores públicos de los órganos electorales, e incluso, a los electores. Cabe aclarar que en dos estados de la República no se previene nada al respecto. Lo señalado en este párrafo se muestra a detalle en la tabla siguiente:

Fuero o inmunidad electoral temporal		
Estado	Artículos	Legislación
Sujetos protegidos		
Integrantes de las mesas directivas y representantes de los partidos políticos		
Aguascalientes	206	CEEA
Baja California	364	LIPEEBC
Campeche	412	CIPEEC
Distrito Federal	182	CEDF
Durango	240	CEED
Estado de México	221	CEEM
Guanajuato	224	CIPEEG
Guerrero	195	CEEG
Jalisco	292, fracción V	LEEJ
Morelos	145	CEEM
Sinaloa	160	LEES
Tabasco	216	CIPET
Tamaulipas	175	CEET
Yucatán	212	CEEY
Zacatecas	197	LEEZ
Electores		
Coahuila	195	LIPPEEC
Chihuahua	92	LEECH
Hidalgo	172	LEEH
Nuevo León	29	LEENL
Veracruz	187	CEEV
Representantes de partidos políticos		
Colima	265	CEEC
Sonora	243	CEES
Estado	Artículos	Legislación
Miembros de las mesas directivas de casillas, representantes de los partidos políticos, funcionarios y servidores públicos de los órganos electorales, e incluso a los electores		
Baja California Sur	242 y 243	LEEBCS
Chiapas	268 y 269	CEECH
Michoacán	174	CEEM
Nayarit	173	LEEN
Puebla	270	CIPEEP
Querétaro	123 bis	LEEQ
Quintana Roo	173	LEEQR
Tlaxcala	424	CIPEET
No hay previsión		
Oaxaca		CIPPEO
San Luis Potosí		LEESLP

Ante tal situación, podrían sostenerse, entre otras, dos posturas:

La primera, se refiere a la posibilidad de que el juez de distrito que reciba la demanda, en la que se reclame una violación al principio de legalidad constitucional, por la infracción de una ley electoral local al privar de su libertad a una persona fuera de los supuestos que la propia ley autorice, admita dicha demanda y decrete la suspensión de plano. Ese criterio encontraría apoyo en lo siguiente:

En la primera legislación electoral a que se ha hecho referencia, se establecía el imperativo para los jueces de distrito de suspender de plano la ejecución del acto, en el que se reclamara la privación de la libertad, con menoscabo de la garantía consagrada por la ley. Con posterioridad, en la ley electoral de 6 de febrero de 1917, en las leyes subsecuentes, y en la actual, la facultad para suspender el acto dejó de contemplarse; sin embargo, esta circunstancia podría explicarse, porque en 1919 se promulgó la primera Ley de Amparo en la que se incluyó un supuesto genérico para suspender de plano el acto reclamado, cuando se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible reponer al quejoso en el goce de la garantía individual violada, es decir, la facultad mencionada, en realidad no dejó de existir en el sistema jurídico mexicano, sino que únicamente se trasladó de la legislación electoral a la legislación de amparo que nació en esa época.

En los lugares donde no resida juez de distrito y como violación reclamada puede importar ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tendrían aplicación las normas establecidas en los artículos 38 a 40 de la Ley de Amparo, es decir, actuarían los jueces de primera instancia o, en su caso, cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el lugar donde radique la responsable, como jueces municipales, por ejemplo. Esto significa que la obligación establecida en el artículo 240, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para los jueces de distrito, se haría extensiva para las mencionadas autoridades judiciales, a fin de dar cabal protección a la garantía en cuestión; por tanto, lleva a la necesidad de que sus oficinas también permanezcan abiertas el día de la jornada

electoral y, en caso de recibir alguna demanda de amparo contra la ilegal detención o aprehensión de funcionarios de casilla, de representantes de partido o de electores, conceda de inmediato la suspensión del acto.

En un segundo criterio, cabe la posibilidad de que la disposición que imponía conceder la suspensión de plano, en realidad haya desaparecido del sistema jurídico mexicano, al haber ganado adeptos el criterio que excluyó la posibilidad de que a través del juicio de amparo se tutelaran derechos político-electorales.

Lo anterior, porque en esa época comenzó la discusión respecto a si los tribunales federales poseían la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los estados, controversia que el 16 de diciembre de 1918, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió con mayoría de nueve votos, en el sentido de que el juicio de amparo resultaba improcedente cuando se reclamaran violaciones a derechos políticos, con la distinción de que éstos no podían ser considerados como garantías individuales.³

Bajo esta postura, quedaría latente el hecho de que se privara de la libertad a un ciudadano, en contravención clara de una previsión legal. Esto, desde luego, conlleva una violación de garantías, y el juicio de amparo sería procedente, ubicando el caso en la vertiente relativa a que respecto de actos políticos que violen garantías, procede el juicio constitucional, pero exclusivamente para la tutela de estas últimas.

Esta postura evidenciaría además el vacío existente en la protección del derecho consagrado en la legislación secundaria, porque no existiría un medio de defensa a través del cual se pudiera garantizar.

En la actualidad existe una tendencia a suprimir la distinción o diferencia entre los conceptos "derechos fundamentales del individuo" y "los derechos políticos del ciudadano", porque ambos supuestos se encierran en el término "derechos humanos", como se contempla en algunos de los tratados internacionales suscritos por

³ *Cfr.* tesis del rubro: "DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA".

México, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁴ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁵

Cabe aclarar que, en el supuesto de que los actos reclamados no se limitaran a la afectación de derechos políticos, sino que también se reclamaran violaciones a diversas garantías individuales, es factible la procedencia del amparo, como ya se ha reconocido en algunos criterios.

En tales condiciones, corresponde a los jueces de distrito, en ejercicio de sus atribuciones, asumir cualquiera de las posturas expuestas o, incluso, alguna otra.

IV. Actuación de los jueces de distrito durante la etapa de resultados

Quizá una de las características que mejor describe a esta etapa es la incertidumbre, dada la necesidad, tanto de los ciudadanos como de todos los actores políticos, de conocer lo más pronto posible en qué se tradujo la voluntad del electorado expresada en las urnas. Ordinariamente, dicha necesidad se ve colmada el mismo día de la jornada electoral con los resultados preliminares, los cuales se confirman con el cómputo definitivo, realizado algunos días después; pero también puede suceder que la incertidumbre se prolongue por todo ese tiempo, cuando los resultados preliminares revelan demasiada cercanía de votos entre los contendientes, de modo que no fuera posible considerar como ganador a alguno de ellos.

En todos los casos, sobre todo el último, la actuación de los jueces de distrito podría ser de importancia y auxilio para la autoridad electoral, pues por ejemplo, cabe la posibilidad de que en sus archivos tuvieran información sobre hechos con poder para

⁴ Abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A., el 19 de diciembre de 1966, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de mayo de 1981.

⁵ Adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

influir o incluso alterar el resultado de las elecciones, o pueden certificar acontecimientos que les consten o documentos en su poder de relevancia para ese momento, e incluso, podrían auxiliar en la realización de alguna diligencia.

En consecuencia, los deberes previstos para los jueces de distrito en el artículo 240 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se extiende a esta etapa, por lo cual, los órganos electorales podrán requerirlos de las certificaciones o informes necesarios para la certeza de los resultados, para calificar la elección o incluso, en caso de impugnación de los resultados, para integrar la documentación atinente y rendir su propio informe ante las autoridades jurisdiccionales.

V. Actuación de los jueces de distrito en la etapa impugnativa

El artículo 2 del Código federal señalado dispone que las autoridades electorales establecidas por la Constitución y el propio código, entre las cuales figura el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contarán, para el desempeño de sus funciones, con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

En esa amplia gama de autoridades se encuentran los jueces de distrito, cuyo auxilio o colaboración puede ser solicitado, en consecuencia, por las Salas del Tribunal, con el objeto de desahogar eficientemente los medios de impugnación que llegaran a plantearse. Dicha ayuda puede consistir en la entrega de original o copia certificada de documentación en su poder, con utilidad para la resolución del juicio, en informar de alguna situación de su conocimiento, en realizar alguna diligencia, generalmente para recabar o desahogar pruebas, que por cuestiones de tiempo o de distancia no sea posible realizar por el propio tribunal resolutor, antes de concluir el plazo establecido para resolver, etcétera.

La función de los jueces de distrito, en esta etapa, puede asimilarse a la que llevan a cabo para atender exhortos, despachos o

requisitorias, pues, en esencia, se trata de dar cumplimiento a lo pedido por otro tribunal.

Es importante llamar la atención en que, para que su auxilio pueda ser real y eficaz, los jueces de distrito deberán apartarse un tanto de las formalidades que ordinariamente rigen sus procedimientos, y adecuarse a las necesidades de la materia electoral, donde, por lo general, se requiere de gran celeridad en la substanciación y resolución del cúmulo de juicios planteados, en razón de que únicamente deben ser resueltos antes de la toma de posesión de los cargos de elección popular en disputa, porque una vez que esto ocurre, la legitimidad del mandatario no podrá ser cuestionada; esto, en el entendido de que la toma de posesión de los cargos está prevista en fechas determinadas en las constituciones o en las leyes, sin posibilidad de prórroga.

Así, por ejemplo, en casos urgentes, la Sala Superior ha formulado algún requerimiento, cuya notificación se ha hecho a través de fax, y éste ha debido ser atendido en un día o incluso, algunas horas, por lo cual, no es necesario esperar a la llegada del oficio o requerimiento en original, sino actuar de inmediato.

Ante la exigencia de obtener, lo más pronto posible, algún dato, algún documento, algún testimonio, dictamen o informe, deben ceder los rigores de ciertas formalidades.

Por ejemplo, no podría tener aplicación o deberá atemperarse la relativa a que las actuaciones judiciales sólo deben practicarse en días y horas hábiles,⁶ porque de hacerlo, implicaría no atender el auxilio solicitado por los tribunales electorales, en el tiempo preciso para resolver; en su lugar, habría de acatarse la regla general propia de la materia electoral de que, durante los proce-

⁶ El artículo 281 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece: "Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los domingos y aquellos que la Ley declare festivos. Son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve". A su vez, el segundo párrafo del artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Penales indica: "No se incluirán en los plazos, los sábados, los domingos ni los días inhábiles, a no ser que se trate de poner al inculcado a disposición de los tribunales, de tomarle su declaración preparatoria, o de resolver la procedencia de su formal prisión, sujeción a proceso, o libertad".

sos electorales, todos los días y horas son hábiles, establecida en el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin necesidad de habilitación alguna, porque se aplicaría una norma específica de la materia que rige la actuación solicitada. De igual forma, tampoco podría aplicarse la norma según la cual, los exhortos o despachos se proveerán dentro de los tres días siguientes a su recepción, y diligenciarse dentro los cinco siguientes, sino practicarse de inmediato, en el plazo establecido por el Tribunal Electoral; incluso, el mismo día en que se emita el auto en el cual se proveen, si es necesario.

Otro ejemplo de formalidad que podría no ser observada sería la prevista para la realización de notificaciones personales, según la cual, si en la primera busca no se encontrare a la persona que deba ser notificada, se le dejará citatorio para que espere a hora fija del día siguiente,⁷ sino que podría tener aplicación lo previsto en el artículo 27, apartados 3 y 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que, si no se encuentra presente al interesado, se entenderá la notificación con la persona que se encuentre en el domicilio, o si éste está cerrado o se niegan a recibir la notificación, ésta se fijará junto con copia de la resolución a notificar, en lugar visible en el lugar, se hará constar en autos la razón correspondiente y se hará la notificación también por estrados; con lo cual se impiden mayores dilaciones en la notificación, con la seguridad necesaria para garantizar la audiencia del interesado.

Así podrían citarse algunas otras formalidades que ordinariamente se siguen en el desahogo de exhortos o despachos, que habrían de abandonar los jueces de distrito para permitir la agilidad o expeditéz de las diligencias o informes que les solicite el Tribunal Electoral en la etapa impugnativa.

Lo dicho también es aplicable en el caso de que se les solicitara su colaboración en la ejecución o cumplimiento de las resoluciones que se emitieran, ya interlocutorias o definitivas.

⁷ Artículo 310, último párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dicha hipótesis se actualizó precisamente durante la pasada elección presidencial del proceso electoral federal 2006, en la cual, con motivo de la resolución de diversos incidentes de previo y especial pronunciamiento, en los cuales se ordenó la realización de nuevo escrutinio y cómputo de miles de casillas impugnadas, la Sala Superior solicitó la ayuda de magistrados electorales de las Salas Regionales, magistrados de circuito y jueces de distrito, para dar cumplimiento a dichas interlocutorias.

De un total de 240 juicios de inconformidad planteados por la Coalición Por el Bien de Todos⁸ en contra de sendos cómputos distritales de la elección presidencial, en 174 de ellos se advirtió la pretensión de recuento de paquetes electorales de diversas casillas, en la cual se planteó el argumento de que, debido a las inconsistencias presentadas en las actas de escrutinio y cómputo levantadas por la mesa directiva de cada una de ellas, se registraban errores evidentes que autorizaban a los Consejos Distritales para hacer nuevo escrutinio y cómputo, de acuerdo con el artículo 427, apartado 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁹

Al mismo tiempo, sobre las mismas casillas se formuló la pretensión de nulidad de la votación recibida en ellas por la causa de error o dolo en el cómputo de votos, lo cual llevó a que la Sala Superior considerara necesario analizar, primero, la relativa a si procedía el recuento solicitado y posteriormente, la de nulidad.

⁸ Integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

⁹ Dicho precepto establece: "Cuando existan errores evidentes en las actas, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo señalados en el inciso anterior". Después de varias deliberaciones entre los integrantes de la Sala Superior, se determinó que por errores evidentes en las actas, debía entenderse la incongruencia, en cualquier medida, entre los diversos rubros o datos que se contienen en las actas de escrutinio y cómputo, previstos en la ley como forma de controlar o evaluar la certeza, eficacia y transparencia de sus actos, reflejados en los resultados. Por lo cual, cualquier diferencia entre el número de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal, boletas depositadas en la urna y suma de la votación, debía llevar a que el Consejo, de oficio, realizara el recuento; y si la incongruencia era en relación con las boletas utilizadas, resultado de la diferencia entre las recibidas y las sobrantes, era preciso que algún partido lo hubiere solicitado en la sesión de cómputo respectiva.

La Sala Superior estimó conveniente, con base en los principios generales del proceso, ventilar la primera de dichas pretensiones a través de un incidente de previo y especial pronunciamiento, con el fin de que, una vez que fueran recontadas las casillas se estuviera en condiciones de analizar si debía anularse o no la votación.

Dicho incidente daría agilidad a la resolución de los asuntos, pues si se hubiera resuelto en sentencia de fondo, ésta habría de ocuparse sólo de la pretensión de recuento, con la posibilidad de que se impugnaran las resoluciones donde se hubiera declarado infundado, o bien, las casillas que se recontaran, con base en los nuevos resultados, y eso hubiera implicado una nueva tramitación y sustanciación de gran número de asuntos y, en consecuencia, se habría dispuesto de menor tiempo para resolver los nuevos juicios.

La interlocutoria fue emitida el 5 de agosto. La pretensión resultó procedente respecto de 149 distritos.

Ante la perspectiva del deber de resolver antes del 30 de agosto la totalidad de los juicios planteados contra la elección presidencial, es decir, no sólo los 240 promovidos por la Coalición Por el Bien de Todos, sino también los del Partido Acción Nacional y la Coalición Alianza por México, que sumaron un total de 376, además de los recursos de reconsideración para impugnar las elecciones de diputados federales y senadores por ambos principios, que debían ser resueltos antes del 16 de agosto; amén de los demás medios de impugnación que continuaban promoviéndose: juicios de revisión constitucional electoral contra elecciones locales, juicios para la protección de derechos político-electorales, sobre todo contra actos de partidos, juicios laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, etc. la Sala Superior se vio en la necesidad de hacer uso de sus atribuciones, para solicitar el auxilio y colaboración de otras autoridades del país, a fin de dar cumplimiento oportuno a su deber de resolución en los plazos establecidos en la ley.

Se consideró conveniente encomendar la labor a los magistrados de las Salas Regionales, a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, por dos razones fundamentales:

1. El carácter jurisdiccional de la resolución que debía cumplirse, que llevó a estimar que debía ser una autoridad de

esa naturaleza quien lo realizara, con las características inherentes necesarias de imparcialidad y autonomía que el acto requería.

2. La naturaleza federal del objeto del litigio, es decir, se trataba de una elección federal, donde los paquetes electorales de las casillas objeto del recuento se encontraban resguardados en diversos distritos electorales de todo el país; por tanto, las autoridades jurisdiccionales que intervinieran habrían de ser también federales.

Además, se estimó conveniente aprovechar los conocimientos y experiencia de los magistrados de las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral.

La diligencia consistió en hacer el recuento, de manera ininterrumpida, de cierto número de paquetes electorales en cada uno de 149 distritos electorales, en las oficinas del propio Consejo Distrital, donde se encontraban resguardados, con la ayuda del presidente y del secretario del mismo consejo, o los demás consejeros, y la presencia de representantes de los partidos políticos que contendieron en la elección presidencial, con posibilidades de relevo y de abrir dos o más mesas de trabajo, según la cantidad de paquetes a contar, a fin de concluir en el plazo máximo de cinco días, todo bajo la dirección de los magistrados y jueces federales.

La designación de quienes habrían de actuar en cada distrito fue hecha por el Consejo de la Judicatura Federal.

Se fijó fecha y hora de inicio de todas las diligencias de recuento, y todas se efectuaron con éxito en el tiempo establecido, sin mayores problemas por la intervención de los representantes o simpatizantes de los partidos que se disputaban la elección.

Para facilitar la realización de la diligencia, en la propia sentencia interlocutoria se dieron lineamientos, como el plazo en que debía ser concluida, el lugar, fecha y hora de realización, la indicación de quiénes podían intervenir y de qué manera; la forma de acreditar la representación de los partidos o coaliciones contendientes; las intervenciones que éstos podían tener; la manera de hacer el escrutinio y cómputo; cómo hacer la reserva de votos objetados por algún partido o coalición, para su poste-

rior calificación por la Sala Superior, la necesidad de levantar un acta, según se sucedieran los hechos; las facultades de los funcionarios encargados de dirigir la diligencia para mantener el orden y la disciplina, etcétera.

Incluso, la Sala Superior proporcionó a los magistrados y jueces de distrito, a través de las páginas de internet del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura Federal, un modelo de acta circunstanciada de la diligencia para facilitar su trabajo y obtener uniformidad en su formato.

Esta experiencia resultó de gran utilidad y valor para la Sala Superior, porque gracias a esa ayuda estuvo en condiciones de desahogar y resolver en el tiempo previsto en la ley todos los juicios contra la elección presidencial, además de los recursos de reconsideración y otro tipo de juicios planteados. Asimismo, lo fue para los propios magistrados y jueces que participaron (un total de 192), quienes manifestaron su entusiasmo en poder contribuir a la resolución de este conflicto poselectoral.

VI. Conclusiones

Primera. Las funciones que realiza un juez federal el día de la jornada electoral, como auxiliar de las autoridades electorales, actuando como fedatario, se refieren preponderantemente a proporcionar información sobre archivos que obren en el juzgado, y a realizar las diligencias que les sean solicitadas en los términos precisados.

Segunda. Ante la solicitud de tutela constitucional por violación al principio de legalidad, derivado de la vulneración a una norma electoral, entre otras, se advierten dos posturas:

- a) Admitir la demanda y decretar la suspensión de plano, con fundamento en el artículo 123 de la Ley de Amparo, y
- b) Rechazar la demanda de amparo y, con ello, tácitamente, aceptar que la disposición que imponía conceder la suspensión de plano en ese tipo de actos ha desaparecido del sistema jurídico mexicano, al haber ganado adeptos el criterio que excluyó la posibilidad de que a través del juicio de

amparo se tutelaran derechos político-electorales, por la distinción de estos con las garantías individuales.

Tercera. La actuación de los jueces de distrito puede extenderse también a la etapa de resultados, si cuentan con información o documentos útiles para ese fin, a efecto de que la autoridad administrativa electoral esté en condiciones de establecer con certeza los resultados y rendir su informe circunstanciado ante la autoridad jurisdiccional electoral, en caso de impugnación.

Cuarta. La ayuda de los jueces de distrito y, en general, de los tribunales federales, también puede ser muy valiosa para lograr la sustanciación y resolución de los medios de impugnación, como lo fue en la elección presidencial de 2006.

VII. Anexos

Por cuanto a los formatos que podrían utilizarse para alguna de las actuaciones mencionadas se proponen los siguientes:

Anexo A

Formato de solicitud por comparecencia para fe de hechos

En (ciudad, población o localidad), a dos de julio del año dos mil ____, a las ____ horas, comparece, ante el suscrito licenciado (nombre del Juez de Distrito) Juez (número ordinal que le corresponda) de Distrito con residencia en _____, asistido del secretario que autoriza y da fe, el ciudadano _____ representante del partido político _____ quien acredita su carácter con el nombramiento expedido por el Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, así como con (documento identificador que a juicio del juez sea suficiente: credencial para votar, pasaporte, cartilla del servicio militar nacional, etc.) quien manifiesta que no ha sido posible instalar la casilla correspondiente al distrito electoral federal número _____ sección _____ ubicada en _____, debido a la ausencia del personal designado por el Instituto Federal Electoral, en función de la distancia o de las dificultades de comunica-

ción, por lo que al sobrepasar de las 10:00 (diez) horas se solicita la presencia del titular de este órgano jurisdiccional, en términos del artículo 213, apartado 1, inciso f) y apartado 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de que certifique la instalación de la casilla en los términos de ley. Con lo anterior se da por terminada la anterior comparecencia firmando en ella los que intervinieron. Doy fe.

Anexo B

Formato de Acuerdo

(Lugar o población), a dos de julio del año dos mil _____.

Vista la comparecencia de _____, en su carácter de representante del partido político o coalición, _____ en la casilla perteneciente al distrito electoral federal _____ sección _____, ubicada en _____, se ordena formar el expedientillo correspondiente, y con fundamento en el artículo 213, apartado 1, inciso f) y apartado 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por ser cierto que se sobrepasan las 10:00 (diez) horas, se ordena el traslado del titular de este juzgado al lugar donde se sitúa la casilla en cita, a fin de certificar su instalación en términos del precepto legal citado, debiéndose levantar para ello el acta respectiva por duplicado, una para el expedientillo y otra que deberá glosarse al acta de la jornada electoral.

Así lo acordó...

Anexo C

Formato de diligencia

Nota preliminar: Una vez que el Juez de Distrito ha estimado que puede atender la petición que se le formula y ordena su práctica, procede cumplimentarla en sus términos, expidiendo la documentación solicitada o dando fe de determinados hechos, llevando a cabo para ello una diligencia.

Por ser un caso bien definido, se toma el previsto en el apartado 1, inciso f), y apartado 2, inciso a), del artículo 213 del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere a los casos en que a las 10:00 (diez) horas no ha asistido a la instalación de la casilla ninguno de los funcionarios designados por el Consejo Distrital por razón de distancia o de dificultad en las comunicaciones, ni del Instituto Federal Electoral; supuesto en el que los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas de casilla deberán designar por mayoría, y de entre los electores presentes, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas.

No debe perderse de vista que el Juez de Distrito deberá levantar por duplicado la actuación; una para que sea glosada al expediente que forme, y otra que ha de entregarse al solicitante, procurando cuidar que esta circunstancia quede asentada también en la hoja de incidentes que forma parte del acta de jornada electoral.

En el caso de que el solicitante sea el presidente de una casilla, o en el supuesto precisado en el párrafo anterior, la diligencia que se entrega se hará constar en la hoja de incidentes conforme a lo dispuesto en el artículo 212, apartado 5, fracción e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La actuación a levantarse en el caso tomado como ejemplo y bajo el entendido de que puede adecuarse y modificarse según las particularidades del caso y el arbitrio del juez que la realice, podrá ser de la siguiente manera:

En _____ (identificar la ciudad, población o lugar en la que se desahoga la diligencia), a las _____ (hora de la diligencia) del dos de julio del año dos mil seis, el licenciado _____ (nombre del titular), Juez _____ (número ordinario que corresponde) de Distrito con residencia en _____ (lugar de residencia), asistido por el licenciado _____ (nombre del secretario), Secretario que autoriza y da fe; y en cumplimiento al proveído de esta misma fecha dictado por el titular de este juzgado (en el caso de que acuda únicamente el secretario o actuario designado por el juez en los términos del artículo 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así se hará constar), nos constituimos

en_____ (lugar donde se ubica la casilla) en presencia de los ciudadanos_____ (nombres de los representantes de los partidos políticos acreditados ante esta casilla) quienes acreditan su carácter de representantes de los partidos políticos _____ (nombres de los partidos políticos que representan) con el nombramiento expedido por el Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, y quienes quedan debidamente identificados con _____ (documento con el que a juicio del titular se acredite tal extremo); se hace constar que los citados representantes manifiestan que hasta el momento no ha comparecido ninguno de los funcionarios de casilla designados por el Consejo Distrital, por lo que en términos del inciso f) del apartado 1 del artículo 213 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se procede hacer su designación por decisión de la mayoría de los representantes partidistas de entre los electores presentes. Acto continuo, se hace constar que se escogen al azar a cuatro electores de la fila de votantes cuyos nombres son: _____, _____, _____ y _____, quienes se identifican con la credencial para votar con fotografía (resulta indispensable que la identificación de éstos se haga con la credencial para votar, a fin de cerciorarse de que las personas a nombrarse sean electores y les corresponda votar en esa casilla) quienes por acuerdo de los representantes serán el presidente, secretario y primer y segundo escrutadores en su orden. Con lo anterior se da por terminada la presente diligencia, firmando en ella los que intervinieron, haciéndose entrega del duplicado al presidente de casilla designado, a fin de que lo glose al acta de jornada electoral. Doy fe.

SISTEMA RECTOR DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL

SUMARIO: I. Marco Jurídico. II. División del Tema 1. Órganos, 2. Contenido, 3. Forma, 4. Sistemas, 5. Obligatoriedad, 6. Interrupción. 7. Modificación y aclaración. 8. Notificación y publicación. 9. Reflexión final.

I. Marco Jurídico

Dentro de la reforma trascendental realizada en esta materia, en el año 1996, se transformó sustancialmente la jurisdicción electoral, de la cual resultó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con una jurisdicción mayor que su antecesor, el Tribunal Federal Electoral.

Antes de tal acontecimiento, las leyes ya conferían al Tribunal la atribución de formar jurisprudencia obligatoria, de cuyo ejercicio resultaron los criterios que se compilaron y publicaron en la primera y segunda épocas, consultables en los órganos de difusión correspondientes, pero esta jurisprudencia perdió su obligatoriedad al entrar en vigor la reforma constitucional y legal en comento, para quedar como doctrina jurisdiccional, susceptible de invocarse para apoyar los actos de las autoridades y los de otros interesados, pero también de ser revalidada en su obligatoriedad, mediante declaración expresa de la Sala Superior en sus resoluciones, como se explica más adelante.

El marco jurídico constitucional de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se encuentra, en lo general, en el artículo 94, párrafo octavo, de la Carta Magna, donde se precisan los

ordenamientos respecto de los que se puede integrar la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, y se remite a la legislación ordinaria la regulación de su obligatoriedad, interrupción y modificación; y para la materia electoral, en forma específica, el artículo 99, párrafos quinto y sexto, donde se dan ciertas bases para resolver la contradicción de tesis sobre inconstitucionalidad de actos o resoluciones o sobre la interpretación de preceptos de dicha Constitución, que se susciten entre las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se hace una remisión a las leyes secundarias, respecto de *los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia*.

El marco legal se localiza en los artículos 232 al 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero se instrumenta y complementa con la normatividad interna, constante en los artículos 51 y 52 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en el *Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, aprobado por la Sala Superior, el 5 de agosto de 1997, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de septiembre siguiente, y el diverso *Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo a la notificación de sus tesis relevantes a las autoridades electorales*, aprobado por la Sala Superior, el 18 de agosto de 1998, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto del mismo año.

II. División del tema

Es conveniente hacer una división del estudio de la jurisprudencia electoral, en los siguientes rubros: órganos facultados para integrarla; contenido sobre el que debe versar; forma de su elaboración; sistemas previstos por la ley para su formación; obligatoriedad; interrupción; modificación y aclaración; notificación y publicación, sin perjuicio de terminar con una reflexión final.

1. Órganos

De conformidad con la legislación mencionada, la jurisprudencia en materia electoral puede establecerse por los órganos siguientes:

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis que se presenten entre las emitidas por las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el propio Pleno de la Suprema Corte, de acuerdo con los artículos 99 constitucional, y 10 fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Se considera que podrían incluirse también las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde expresamente se determina su obligatoriedad para las Salas de la Corte, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, en cuya amplia relación, por cierto, no está comprendido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este subtema se presta al surgimiento de debates académicos de relevancia, y requiere, en su caso, un desarrollo importante, para sentar claramente las bases que sirvan para precisar a cuáles razones se refiere la ley, e instrumentar las formas accesibles de adquirir su conocimiento seguro e indubitable, como premisa necesaria de la exigibilidad de su acatamiento, en atención a que la ley no obliga a la Corte a destacar esas razones en forma de tesis aprobadas por el propio Alto Tribunal ni a publicarlas con el rubro correspondiente, sino remite directamente y sin más, a las razones fundantes de los puntos resolutivos que se deben consultar mediante la lectura de las ejecutorias. El punto se desarrolla poco más en párrafos posteriores.

2. La Sala Superior del Tribunal Electoral, en atención al contenido de los artículos 232, fracciones I y III, de la ley orgánica.
3. Las Salas Regionales, según preceptúa el artículo 232, fracción II, de la ley orgánica.

2. Contenido

El principio de mayor jerarquía, respecto al contenido sobre el que debe versar la jurisprudencia, se encuentra en el artículo 94 constitucional, en el sentido de que la jurisprudencia debe referirse a la interpretación de la Constitución, de las leyes y reglamentos federales y locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; pero en razón de la especialidad de la jurisdicción electoral, el ámbito se orienta, de modo natural, a los preceptos constitucionales y a las leyes, reglamentos y tratados que debe aplicar para resolver los asuntos de dicha jurisdicción, tales como, por ejemplo, los siguientes artículos de la Constitución: el 34, donde se establece quiénes son ciudadanos mexicanos; el 35, en el que se determinan las prerrogativas del ciudadano; el 36, que precisa las obligaciones de los ciudadanos de la República; el 38, relativo a los casos en que se suspenden tales derechos o prerrogativas; el 41 y el 116, fracción IV, de contenido puramente electoral; o bien, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la parte relativa al Tribunal Electoral de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Reglamento Interno del propio tribunal; las Constituciones y leyes electorales locales respectivas, en el juicio de revisión constitucional electoral, etc. Sin embargo, aunque inicialmente se llegó a estimar opinable que el tribunal tuviera facultades para formar jurisprudencia obligatoria con relación a otros cuerpos normativos, que no están destinados directamente a la materia electoral, pero resultan aplicables para resolver algunos de los medios de impugnación electorales, o para la emisión de actos o resoluciones de esta disciplina jurídica, como cuando las partes invocan la violación de los artículos 14, 16 ó 17 constitucionales o de otras

garantías individuales; cuando la ley electoral prevé la aplicación supletoria de otras leyes en las cuestiones electorales, o respecto de ciertos actos o documentos que se presentan en los juicios o recursos electorales, regidos por otros ordenamientos; esto suele ocurrir, verbigracia, con la normatividad relativa al contrato de mandato y a la representación, que está en los códigos civiles, o con relación a otros actos jurídicos regulados por las leyes del notariado. Sin embargo, aquella duda se ha resuelto, actualmente, en el sentido de que sí se puede integrar jurisprudencia respecto a tales ordenamientos.

Otra cuestión digna de meditación radica en que el artículo 94 constitucional menciona, únicamente, como actividad para la formación de la jurisprudencia, a la interpretación de las leyes, mientras que la Ley de Amparo nada dice, y el artículo 232 de la Ley Orgánica determina que la jurisprudencia del Tribunal Electoral puede constituirse con criterios de aplicación, interpretación o integración de normas.

Se considera que sólo se trata de una falta de uniformidad en la literalidad de los preceptos indicados, pero que ambos contienen una identidad sustancial, porque la labor de interpretación jurídica, apreciada en su sentido más amplio, comprende tanto a la actividad desplegada para fijar el alcance de las disposiciones legales y el modo en que se deben aplicar correctamente, como la desempeñada para llenar las lagunas de la ley.

El criterio es coincidente con el asumido en la práctica judicial de los tribunales federales, sin que sea necesaria mayor argumentación para demostrarlo ya que esa práctica se ha impuesto y legitimado en la realidad y es objeto de consenso general, para lo cual bastará abrir cualquier tomo o volumen del *Semanario Judicial de la Federación*, en cualquiera de sus nueve épocas, para encontrar tesis jurisprudenciales sobre aplicación, interpretación en sentido estricto, e integración.

También ha sido objeto de reflexión, si cualquier parte considerativa de las determinaciones adoptadas por los órganos jurisdiccionales es apta para integrar jurisprudencia, o si por el contrario, únicamente aquellas argumentaciones con las cuales se

da respuesta al tema *decidendum* de la controversia son idóneas para estos efectos. Esta precisión resulta relevante, porque dentro los razonamientos jurídicos vertidos en los considerandos de una determinación judicial, junto a aquellos que son base y fundamento de la decisión (*ratio decidendi*), hay otros que no revisten semejante carácter, por tratarse de digresiones incidentales, accesorias e hipotéticas, o incluso, argumentaciones utilizadas por el órgano jurisdiccional en adición o exceso a las razones justificativas de la decisión, cuya eventual ausencia no repercutiría significativamente en la decisión adoptada (*obiter dicta*).

Actualmente la solución parece inclinarse en el sentido de estimar únicamente idóneas para configurar eventualmente un criterio jurisprudencial las consideraciones de la primera clase, esto es, aquellas en las cuales descansa la decisión de forma primordial, pues atendiendo a la naturaleza y fines de la función jurisdiccional, sólo las consideraciones que sirvan preponderantemente para la solución del litigio admitirían servir de base para el establecimiento de criterios vinculantes, con base en los cuales, las autoridades obligadas a seguirlos resolverán, en lo sucesivo, conflictos similares. Este principio se encuentra incluso reconocido por el legislador en el mencionado artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, según el cual, son las razones fundantes contenidas en la parte dispositiva de la sentencia, a las cuales se encuentran vinculadas las autoridades ahí señaladas.

Desde luego, dentro del conjunto de argumentos susceptibles de conformar jurisprudencia, se encuentran aquellas interpretaciones o integraciones normativas relacionadas con la competencia, la procedencia y demás requisitos o presupuestos procesales, pues constituyen aspectos inherentes al ejercicio de la jurisdicción, sin los cuales no es factible el establecimiento de una relación jurídico-procesal válida y, por ende, el dictado de una resolución de mérito. Asimismo, no debe perderse de vista que las determinaciones jurisdiccionales conforman un todo complejo, en donde las diversas consideraciones pueden encontrar mayor o menor vinculación con el criterio o criterios jurídicos bases de la decisión. Por ello, la dilucidación de la importancia de una argumentación en la resolución

judicial únicamente puede advertirse de un examen cuidadoso de la resolución, en donde se establezca su función dentro de la cadena argumentativa que sustenta el fallo.

3. Forma

Históricamente han existido tres sistemas principales para la redacción de la jurisprudencia:

1. En las primeras épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, no se elaboraban tesis específicas, pues sólo se publicaban las ejecutorias completas, antecedidas de alguna información orientadora sobre sus contenidos y algunas interrogantes denotativas de los temas principales tratados;
2. En la quinta época del *Semanario* predominó la forma empleada para la redacción de leyes, consistente en la proposición con el resultado de la interpretación o criterio adoptado, sin mayor explicación, y
3. En las últimas épocas se ha optado por la forma consistente en precisar la tesis y agregar sucintamente las razones y argumentos justificativos de su adopción, antecedidos de un rubro breve compuesto con las palabras necesarias para informar al lector sobre el contenido de la tesis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha inclinado, ordinariamente, por la tercera forma de las mencionadas, lo que el autor de estas líneas considera apegado a la naturaleza jurídica de la jurisprudencia obligatoria, pues ésta no tiene por objeto emitir disposiciones generales, abstractas e impersonales de carácter imperativo, sino aplicar las leyes a los casos concretos, y cuando para esto resulte necesario interpretar o integrar los ordenamientos, lo debe hacer a través de una justificación argumentativa suficiente y persuasiva, con los métodos de interpretación existentes, para cumplir, inclusive aquí, con la obligación de fundar y motivar impuesta constitucionalmente a los juzgadores.

En esta posición las tesis deben contener, por lo menos:

1. Los preceptos legales y/o principios jurídicos que son objeto de la interpretación.

2. El criterio asumido.
3. El método de interpretación empleado.
4. La expresión concisa de los argumentos expuestos para justificar el criterio adoptado.

4. Sistemas

En materia electoral se encuentran también los dos sistemas conocidos de formación de jurisprudencia en los demás tribunales federales: por reiteración y por unificación, además de una tercera especie que en este trabajo se denomina por revalidación, frente a otras posibles designaciones, por considerar que es la más adecuada, como se precisa posteriormente.

Por reiteración. En materia electoral surge, cuando la Sala Superior sostiene el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, en tres sentencias, no interrumpido por otro en contrario; o cuando lo hace una Sala Regional, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y la Sala Superior lo ratifica, como precisa el artículo 232 de la ley orgánica.

Al comparar los requisitos establecidos para este sistema, se advierte de inmediato que no se exige una mayoría especial, como sí lo hace la Ley de Amparo, por lo que se llegó a considerar suficiente, en un principio, la mayoría simple necesaria para la validez legal de las sentencias; pero en una reflexión posterior, la Sala Superior consideró que es indispensable una votación mínima de cuatro votos (la mayoría simple de todos los Magistrados que integran la Sala, independientemente del número que participe en la sesión pública correspondiente) de modo que cuando sólo intervieran en la sesión cuatro Magistrados, será necesaria una votación unánime, si intervienen cinco, una votación mínima de cuatro votos contra uno, y así sucesivamente.

Con esto, al igual que con la exigencia de sólo tres sentencias de la Sala Superior, se pretendió facilitar la integración de la jurisprudencia electoral, al advertir las peculiaridades de la materia, donde gran número de normas sólo se aplican durante los procesos electorales, normalmente cada tres años, de modo que si se

establecieran mayores exigencias o iguales a las previstas en otras materias, esto podría propiciar el transcurso de mucho tiempo para el logro de su satisfacción, en demérito de la finalidad de tratar de unificar en lo posible la interpretación e integración de las leyes, para que se apliquen en la misma forma a los gobernados.

Asimismo, merece comentario especial lo relativo a la naturaleza del acto de ratificación que compete a la Sala Superior, en el procedimiento de integración de la jurisprudencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral.

Como la ley no da mayores elementos para conocer la citada naturaleza jurídica, su literalidad presenta la duda de si se trata de una simple revisión para constatar si están satisfechos o no los requisitos formales y materiales previstos en la ley, para proceder en consecuencia, o si la Sala Superior debe expresar su criterio sobre el contenido jurídico sustancial de la tesis, para ratificarla cuando la comparta, o denegar tal ratificación cuando prive otra opinión entre la mayoría de por lo menos cuatro votos de los Magistrados. El contenido de los artículos 232 y 234 de la ley orgánica parece conducir a la segunda posición, dado que el primero establece la obligación de las Salas Regionales de comunicar a la Sala Superior las ejecutorias en que se hubiese sostenido, así como el rubro y texto, a fin de que ésta ... *determine si procede fijar jurisprudencia*, en tanto que el artículo 234 no autoriza a las Salas Regionales a interrumpir la jurisprudencia, lo que hace pensar que el legislador le dio carácter constitutivo a la mencionada ratificación.

Cuestión diferente se da con la exigencia legal de que en todos los casos la Sala Superior haga la declaración formal de que la jurisprudencia obligatoria se encuentra integrada, dado que éste es sólo un requisito declarativo y no constitutivo.

Por unificación. En la materia en comento se puede producir, siempre con una sola resolución, en dos supuestos:

- a) Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la contradicción existente entre el criterio de alguna Sala del Tribunal Electoral y el de una Sala o del propio Pleno del más Alto Tribunal del país, en los términos de los artículos 99 constitucional, 10 fracción VIII, 232

fracción III, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este supuesto pueden contender tanto tesis relevantes como de jurisprudencia, dado que ninguno de los preceptos citados establece limitación.

Este sistema no requiere de mayoría especial.

b) Cuando la Sala Superior resuelve la contradicción de tesis emitidas por distintas Salas Regionales o por una de éstas con la propia Sala Superior.

Cabe aclarar, en este supuesto, que ante la posición asumida respecto a la naturaleza jurídica del acto de ratificación de la jurisprudencia originada en las Salas Regionales, sólo podrían ser objeto de denuncia de contradicción las tesis relevantes, porque las de jurisprudencia originadas en las Salas Regionales, al contar con la ratificación de la Sala Superior, tienen la aprobación y sanción de ésta y, por tanto, no es jurídicamente admisible someterlas a decisión por contradicción, y menos aún con la jurisprudencia integrada por la Sala Superior; de modo que, la posible contradicción entre tesis de jurisprudencia de Salas Regionales, sólo constituye un problema de aplicación, que se resuelve con la prevalencia de la última en haber sido ratificada, y si la contradicción se diera directamente con una tesis de jurisprudencia de la Sala Superior, en asuntos de su competencia, indudablemente prevalecería ésta.

Un problema que se presentó en la Suprema Corte con este sistema, consistió en saber si dicho Alto Tribunal podía apartarse de los criterios contradictorios y acoger uno distinto, o si forzosamente tenía que elegir alguno de aquellos, y la solución jurisprudencial se dio en el sentido de que sí se puede asumir una tesis distinta a las que compitan, lo cual se considera aplicable en la materia electoral.

Por revalidación. Otro medio para obtener jurisprudencia obligatoria en la materia electoral deriva del artículo Quinto transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de noviembre de 1996, mediante el cual se reformaron, adicionaron o derogaron, entre otros, diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, transitorio que dice:

Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO del presente Decreto.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales.

Ante la nueva integración del tribunal y el incremento de sus atribuciones, el legislador se enfrentó nuevamente a la alternativa de decidir sobre la subsistencia de la jurisprudencia anterior, para aprovechar la experiencia de que es producto, o decretar la cesación de su obligatoriedad, para allanar el camino a los nuevos juzgadores en la asunción de criterios, y optó por dejar a aquella jurisprudencia como doctrina jurisdiccional que puede ser invocada por quienes se convenzan de ella; y para facilitar el rescate de los criterios que compartiera, se le confirió a la Sala Superior la facultad de revalidar¹ su obligatoriedad.

Acerca de la forma en que se debe hacer la susodicha revalidación, el criterio que ha privado en la Sala, es que se debe hacer cuando se presente la cuestión como tema *decidendum* al resolver algún asunto de su competencia, en atención a que, por su definición, la jurisprudencia debe surgir de la decisión de los casos concretos, y no de meras determinaciones de carácter administrativo.

En la legislación vigente en el año 1994, existió otro sistema, al que con más propiedad se pudo denominar jurisprudencia por contradicción, dado que en el artículo 337, apartado 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecía:

¹ Se considera más apropiada la denominación de tesis por revalidación que el de tesis por declaración o cualquiera otra, dada la definición del concepto revalidar. A ese respecto, en el *Diccionario de Uso del Español*, de María Moliner, 2a. Ed., 4a. reimpresión, Gredos, España, 2002, p. 956, por revalidar se entiende "Dar de nuevo validez a una cosa o confirmársela".

Cuando un criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia sea contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecerá el de aquella con carácter de jurisprudencia.

La consideración de que la denominación de jurisprudencia por contradicción sería más apropiada en este caso, se apoya en que el mero hecho de la contradicción era suficiente para la integración de la jurisprudencia obligatoria, sin necesidad de enfrentar las razones de una y otra tesis.

5. Obligatoriedad

Las instituciones a las que obliga la jurisprudencia del Tribunal Electoral, conforme al artículo 233 de la ley orgánica, son:

1. Las Salas del propio tribunal, y el Instituto Federal Electoral, en todos los casos.

Aquí cabe resaltar que, mientras en la Ley de Amparo se impone claramente la obligatoriedad de la jurisprudencia para los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía y de otros órdenes, pero no para el órgano emisor, en la materia electoral se prevé para las salas del propio tribunal, sin hacer ningún distingo. Empero, este aspecto será siempre discutible, porque la obligatoriedad de referencia, para los Magistrados de la Sala Superior, puede entrar en conflicto con la autonomía e independencia con que éstos deben juzgar cada caso concreto, al vincularlos a las opiniones jurídicas de sus pares jerárquicos, lo que ya ha sido objeto de estudios y debates tocante a la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte para los Ministros de la misma.²

2. Las autoridades electorales locales, en las hipótesis siguientes:
 - a) En asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos.
 - b) Cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitu-

² Vid. Olea y Leyva, Teófilo, *Jurisprudencia obligatoria y suplencia de la queja deficiente, en materia penal, administrativa y civil*, en *El Ministro Teófilo Olea y Leyva*, volumen 19 de la Serie Semblanzas, SCJN, México, 1993, p. 819-849.

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

Como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció por la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, respecto de actos y resoluciones de partidos políticos, a partir de entonces, los institutos políticos han sido considerados como sujetos pasivos de dicho juicio, en posición equivalente a la de las autoridades responsables, y los medios impugnativos internos, previstos en sus estatutos y demás normatividad, han quedado incluidos como parte de la cadena impugnativa, de agotamiento necesario para cumplir con el principio de definitividad. Lo anterior implica que también los órganos partidistas se encuentren obligados por la jurisprudencia.

El artículo 235 de la Ley Orgánica prescribe, a su vez, que: La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el tribunal electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

En relación a este último texto, se considera necesario relacionarlo con el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, en la referencia a la contradicción de tesis del Tribunal Electoral y la Suprema Corte, para concluir que el artículo 235 comprende únicamente los criterios del Pleno de la Corte que se emitan al resolver las indicadas contradicciones.

En lo que se refiere a la extensión de la obligatoriedad, salta a la vista que, a diferencia de la jurisprudencia que integran en otras materias la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, que sólo obliga a autoridades jurisdiccionales, como se ve en el artículo 192 de la Ley de Amparo, la de la materia electoral vincula también a algunas autoridades administrativas, como son el Instituto Federal Electoral y los organismos electorales de las entidades federativas.

Tocante al requisito fijado para que la jurisprudencia electoral sea obligatoria para los organismos electorales estatales, consisten-

te en que debe proceder de asuntos *en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades*, con su aplicación literal, las autoridades electorales de un Estado sólo quedarían obligadas a las tesis emanadas de tres casos con idéntica autoridad responsable, en los que se aplicara, interpretara o integrara alguna disposición referente a un ordenamiento expedido en esa entidad; de modo que aunque en todas las legislaciones, federal y locales, existiera un precepto idéntico, como sucede a menudo, la jurisprudencia integrada a la luz de alguno de esos ordenamientos sólo sería obligatoria en la entidad de que se tratara, y llevada al extremo, nada más para la autoridad responsable en los asuntos que le dieron origen, y la sujeción sólo se iría extendiendo hasta que se decidieran tres asuntos de cada autoridad y cada ley de cada uno de los demás Estados, con lo cual se dificultaría considerablemente la posibilidad de extender la obligatoriedad de la jurisprudencia a todas las situaciones iguales, con detrimento de los propósitos de seguridad y certeza jurídica para los que se estableció dicha institución. Por esto, la correcta intelección de la norma legal se debe apartar de la simple letra, y guiarse por su interpretación sistemática y funcional, para atender así a la naturaleza y fines que se persiguen, de que la identidad material de un contenido normativo deba tener la misma interpretación y aplicación, y arribar así a la conclusión de que es suficiente la resolución de tres casos relacionados con normas de igual contenido, aunque provengan de distintas leyes, federales o locales, para que se forme la jurisprudencia y obligue a la totalidad de autoridades de las entidades donde exista sustancialmente una regla igual a la que fue aplicada, interpretada o integrada.

Este es el criterio asumido por la Sala Superior, en concordancia con la vieja tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los códigos civiles o penales, adjetivos o sustantivos, de varios Estados.

También conviene aclarar que la obligatoriedad en estudio se da tanto para las autoridades electorales desde el punto de vista formal, como para las que tienen este carácter en sentido material, respecto de los actos electorales en que intervengan, como ocurre, por ejemplo, con las legislaturas de las entidades federativas,

cuando proceden a la designación de las autoridades electorales, ya sea administrativas o jurisdiccionales.

La expresión contenida en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativa a que la jurisprudencia del Tribunal Electoral únicamente resulta obligatoria para las autoridades electorales, podría no corresponder a su literalidad, sino requerir de una interpretación sistemática y funcional, con atención especial a que esta institución jurídica tiene por finalidad lograr, en lo posible, la uniformidad en la intelección y aplicación de la ley, lo cual conduciría a considerar incluidas en la obligatoriedad, a todas las autoridades vinculadas jurídicamente con los actos indispensables para resolver los procesos de la jurisdicción electoral, regidos por las diversas leyes de necesaria aplicación en las resoluciones, como ocurrió en un conocido caso relativo al secreto bancario, fiscal y fiduciario, en relación con la fiscalización a los partidos políticos, en el cual se vinculó como tercero interesado a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al haberse negado a proporcionar al Instituto Federal Electoral información protegida por dichos secretos, tema respecto del cual se formó jurisprudencia en el sentido de que tal reserva no es oponible a dicho instituto en sus labores de fiscalización.

En este punto, el Código Fiscal de la Federación, el Código de Comercio y la Ley de Instituciones de Crédito, resultan de frecuente aplicación en el derecho administrativo sancionador, por lo que la uniformidad interpretativa y de aplicación, pretendida con la jurisprudencia, sólo se puede conseguir obligando también a los operadores ordinarios de las leyes bancarias.

Empero, resultaría más decisiva, para atender al clamor generalizado de los protagonistas electorales, reformar las leyes relativas y excluir expresamente de la protección del secreto bancario, fiduciario y fiscal a los actos relativos a la fiscalización indicada.

6. Interrupción

La interrupción constituye el medio legal preponderante para hacer cesar la obligatoriedad de la jurisprudencia, y en materia

electoral se obtiene mediante el dictado de una sola sentencia de la Sala Superior, en la que se aparte del criterio anterior y se sostenga uno nuevo, siempre y cuando sea aprobada, por lo menos, por cinco de los siete Magistrados integrantes, y se expresen las razones en que se funda el cambio de criterio, según se consulta en el artículo 234 de la ley orgánica, aunque conviene aclarar que con el nuevo criterio no se integra inmediatamente nueva jurisprudencia obligatoria, sino que para tal efecto deben seguirse los mismos pasos previstos por la ley para su formación.

Dos aspectos de este artículo llaman la atención:

- a) Que no se faculte a las Salas Regionales para interrumpir la jurisprudencia, lo que encuentra su explicación en que el legislador no hizo depender la obligatoriedad de la jurisprudencia de las Salas Regionales de la decisión final de éstas, sino del acto de ratificación que realiza la Sala Superior, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 232, fracción II, de la ley orgánica, toda vez que un principio que se observa regularmente sobre este punto en las demás materias, es que el órgano del que emana finalmente la obligatoriedad de la jurisprudencia, sea el único que la pueda interrumpir, de manera que, verbigracia, una tesis formada por el Pleno de la Suprema Corte mediante el sistema de unificación, ante la denuncia de tesis contradictorias de las Salas de ese Alto Tribunal o de los Tribunales Colegiados de Circuito, únicamente dicho tribunal en Pleno podría interrumpirla; en cambio, si la tesis se generó en cualquiera de las Salas o en un Tribunal Colegiado de Circuito, sin que exista denuncia de contradicción y, por tanto, tampoco criterio vinculativo de unificación por parte del Pleno en el primer caso, o del Pleno o las Salas en la segunda hipótesis, sólo el órgano autor la puede interrumpir.
- b) La exigencia especial de cinco votos, por lo menos, para que pueda operar la interrupción, a pesar de que, como en su oportunidad se comentó, no se exige votación calificada para la integración. La explicación racional que cabe aquí, radica en que, cuando la jurisprudencia ya está cumpliendo

su función unificadora de seguridad jurídica, sólo debe cambiar y cesar su obligatoriedad, ante la existencia de motivos de mayor peso específico que los que pueden surgir ordinariamente, como es la convicción en contrario de una mayoría amplia proveniente de cinco Magistrados, por lo menos, de los siete que integran la Sala Superior.

En la regulación en estudio se haya una importante omisión, en virtud de que no se faculta a la Sala Superior del Tribunal Electoral para solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al paso del tiempo, ante la existencia de un caso concreto y con la expresión de las razones y los fundamentos precisos que motiven la solicitud, y que se ocupen pormenorizadamente de desvirtuar racionalmente la sustentación de la tesis, la revisión del criterio jurisprudencial, para que se haga nuevo estudio del tema, y se pondere su eventual cambio o modificación, como sí lo tienen las Salas de la Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Ministros y Magistrados que los integran, en el último párrafo del artículo 197 de la Ley de Amparo. Con esta facultad se mantendría la dinámica inherente a la institución y se impediría la posible amortización de criterios obsoletos, por falta de casos concretos del conocimiento directo del Pleno de la Corte, y por la obligación del Tribunal Electoral de resolver los de su conocimiento conforme a lo antes establecido, sin poder contribuir a su renovación, que en algunos casos puede ser necesaria. Del mismo modo, cabe advertir que las Salas Regionales tampoco están facultadas para solicitar a la Sala Superior, también con motivo de la resolución de un caso concreto, y previa exposición de las razones y fundamentos precisos, la revisión de un criterio, a fin de que en nuevo estudio de su temática, eventualmente se pudiera cambiar o modificar, facultad que permitiría la adecuación de los criterios jurisprudenciales a la dinámica de la vida. En la misma situación se encuentran los tribunales electorales de las entidades federativas, obligados a resolver conforme a la jurisprudencia todos los casos, sin tener la posibilidad jurídica de someter a la consideración de la Sala Superior la posible argumentación de que dispongan, que pudiera servir de sustento a la variación de los criterios.

7. Modificación y aclaración

Aunque la ley no prevé expresamente lo relativo a la modificación y aclaración de la jurisprudencia electoral, en la práctica judicial se pueden presentar casos donde se requiera hacerlas.

Como esta situación puede afectar de algún modo el contenido de las tesis, se deben aplicar, por analogía, las mismas reglas fijadas para la interrupción, esto es, dejar sin efectos obligatorios los aspectos específicamente modificados, hasta que se satisfagan los requisitos de formación de jurisprudencia, para que alcance obligatoriedad dicha modificación.

En cambio, como su nombre lo indica, con la aclaración no se altera en absoluto el contenido de las resoluciones que sirvieron para integrar la jurisprudencia, sino solamente se logra expresar, con mayor claridad, un mismo contenido, para evitar las confusiones a que pueda dar lugar la redacción aprobada, por lo que estimamos que basta con la nueva aprobación y publicación del rubro y del texto, para que surta los efectos correspondientes. Desde luego no operaría la misma solución, cuando se tratara de aclaración del contenido de las sentencias en nuevos fallos.

8. Notificación y publicación

Conforme al artículo 232, *in fine*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las tesis de jurisprudencia se deben notificar de inmediato a las Salas Regionales (cuando estén en funciones, desde luego), al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales.

En relación a los demás interesados, se publicarán en el órgano de difusión del tribunal, que actualmente se tiene como tal a la revista *Justicia Electoral*, a través de suplementos, aunque la experiencia sugiere la creación de una obra distinta, destinada exclusivamente a tal finalidad, que comprenda, incluso, compilaciones periódicas, con las características de la presente.

Asimismo, las innovaciones tecnológicas han permitido la difusión en medios electrónicos, como son los discos ópticos produci-

dos por el propio Tribunal Electoral, y la página de internet del mismo órgano (www.trife.org.mx), a fin de hacer extensivo a cualquier interesado el conocimiento, análisis e invocación de las tesis de jurisprudencia y relevantes emitidas en el ámbito electoral.

9. Reflexión final

Los últimos estudios hechos por el autor de estas líneas, le han generado dudas e inquietudes sobre la correspondencia de nuestro sistema jurisprudencial con la nueva organización y filosofía del Estado Mexicano, ya que los principios de esta última propenden al destierro de la organización vertical y autoritaria que vino prevaleciendo desde la época colonial, con alguna excepción formal, para sustituirla por una democracia pluralista real, en la que la detentación del poder o la jerarquía no se erijan en los argumentos decisivos para que una autoridad imponga a las demás y a la ciudadanía sus puntos de vista, sin propiciar las facilidades de nuevas revisiones y reflexiones, sino que en toda decisión prevalezca el imperio de la razón, resultante del enfrentamiento dialéctico de las distintas posiciones, independientemente de que provengan de mayorías o minorías, de autoridades superiores o inferiores, de organizaciones o de ciudadanos individuales, etcétera, y en donde el surgimiento de nuevas argumentaciones, respecto de cualquier cuestión, renueve la dialéctica mencionada, sin encontrar límite en el tiempo o en la simple voluntad discrecional de un funcionario u órgano estatal.

La duda e inquietud principal se presenta, porque la ley conduce a que el órgano terminal de mayor jerarquía en la emisión de la jurisprudencia, difícilmente se encuentra obligado a la revisión de sus criterios en la jurisprudencia surgida por unificación, al igual que la Sala Superior del Tribunal Electoral, mientras que en la formada por reiteración suele pesar mucho la inercia, ya que con esto se cierra, de alguna manera, la posibilidad del diálogo o debate nacional permanente sobre la tónica jurídica, y se pueden mantener inauditas a nuevas corrientes del pensamiento jurídico, lo que sólo encuentra remedio parcial, cuando los integrantes de

esos órganos terminales y de los que sí pueden pedir la variación de criterios, se mantienen alertas y sensibles al desarrollo del pensamiento y a los cambios que surgen en la sociedad, lo cual queda sujeto a las eventualidades y, a final de cuentas, a la voluntad unilateral de dichos funcionarios.

Esta obra se imprimió en octubre de 2006
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares