12 SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD, DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

Eduardo Román González

Nota introductoria
Norma A. Hernández Carrera
Mario León Zaldivar Arrieta

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

12 SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD, DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

COMENTARIOS A LA SENTENCIA
SM-JDC-255/2010

Eduardo Román González

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
Norma A. Hernández Carrera
Mario León Zaldivar Arrieta

342.7966
R647e

Román González, Eduardo.

Entre el control de legalidad, de constitucionalidad y la protección de derechos / Eduardo Román González; nota introductoria a cargo de Norma A. Hernández Carrera, Mario León Zaldivar Arrieta. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

76 pp.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertientes Salas Regionales; 12)

Comentarios a la sentencia SM-JDC-255/2010.

ISBN 978-607-708-121-0

1. Control de constitucionalidad. 2. Legitimación. 3. Agrupaciones políticas. 4. Financiamiento público de agrupaciones políticas. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Monterrey (México) – Sentencias. I. Hernández Carrera, Norma A. II. Zaldivar Arrieta, Mario León. III. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL. VERTIENTE SALAS REGIONALES

Edición 2012

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

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

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-121-0

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente
Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Magistrado Constancio Carrasco Daza
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar
Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Rafael Estrada Michel
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación 9

Nota introductoria 13

Entre el control de legalidad,
de constitucionalidad
y la protección de derechos 21

SENTENCIA

SM-JDC-255/2010. . . . . Incluida en CD

PRESENTACIÓN

En esta entrega de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, Eduardo Román González hace un análisis de la sentencia SM-JDC-255/2010 de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) interpuesto por la asociación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales en el estado de San Luis Potosí. Su propósito era combatir un acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC), en el que se señalaban varias irregularidades en el informe financiero anual correspondiente al ejercicio 2009 presentado por dicha agrupación.

En la introducción, el autor hace saber que la función de los jueces constitucionales "no es decidir casos, sino fijar las reglas que prevengan y eviten en el futuro la repetición o la aparición de conflictos" (Ahumada 2004, 44). En este sentido, señala que el análisis sustancial de su texto girará en torno a la siguiente pregunta: ¿qué debe primar en la función del Tribunal Electoral: el control de constitucionalidad y la garantía de los derechos o el control de legalidad?

En el primer apartado nos presenta un breve resumen de la sentencia, que servirá como contexto para plantearse cuatro preguntas: "¿pueden las agrupaciones políticas nacionales presentar un JDC?, ¿puede el TEPJF hacer la escisión de un recurso que incumple con no haber agotado las instancias locales, para devolver a la jurisdicción local las cuestiones de legalidad y quedarse con las de constitucional, sin transformar el control concreto

de constitucionalidad en control abstracto?"; en las situaciones de fondo, se cuestiona: "dada la naturaleza de las agrupaciones y los partidos políticos, ¿está justificado el trato igualitario?, ¿cuáles son los límites a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales locales?".

En el segundo apartado hace un análisis de la legitimación de las agrupaciones políticas para presentar un JDC. Primero, realiza un breve recuento de la historia de la protección de los derechos fundamentales políticos en México desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Posteriormente, determina que haber dado acceso a las agrupaciones políticas para presentar el JDC fue como "abrir la caja de pandora" para que surjan controversias por parte de agrupaciones políticas nacionales o por los partidos políticos. Fomentando un "garantismo exacerbado por cuestiones de derecho de asociación".

Por otra parte, señala la escisión del medio de impugnación presentado, por haber considerado que los agravios respecto de la legalidad de los actos reclamados los debía conocer la autoridad local y los actos señalados inconstitucionales sí eran de su competencia.

Respecto al fondo del asunto, en el tercer apartado hace referencia al principio de igualdad, criticando a la Sala Regional, pues ante la pregunta: ¿por qué se les deben aplicar los mismos criterios para el financiamiento y las sanciones tanto a las agrupaciones políticas como a los partidos políticos?, el Tribunal fue legalista y no hizo un estudio exhaustivo.

Finalmente, hace evidente una aparente contradicción del Tribunal, pues "inicia con una actitud garantista al estudiar el juicio y finalmente en las soluciones termina siendo legalista". Asimismo, advierte que después del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la reforma constitucional de 2011, pueden surgir conflictos en los tribunales locales, pues ya es posible inaplicar leyes contrarias a la

Constitución, y, por ello, el TEPJF debe ser más cuidadoso con el principio de definitividad.

El TEPJF los invita a leer el análisis de esta sentencia, así como a reflexionar acerca de los dilemas y los retos de la justicia electoral. El lector tendrá la mejor opinión.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

SM-JDC-255/2010

Norma A. Hernández Carrera
*Mario León Zaldivar Arrieta**

Preámbulo

Las agrupaciones políticas son asociaciones ciudadanas que contribuyen al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una ciudadanía mejor informada. Existen las nacionales, reguladas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y las locales o estatales, previstas en las respectivas leyes sustantivas.

Este asunto se sitúa en San Luis Potosí, en donde la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, específicamente en el título cuarto, capítulo IX, referente al "régimen jurídico de los partidos políticos", contempla el funcionamiento y constitución de tales organismos.

En lo que respecta al tema, de la interpretación conjunta de los artículos 32, 37, 52 y 54 de la citada legislación, se deduce lo siguiente:

a) Que las agrupaciones políticas con registro en la entidad tienen derecho a recibir financiamiento público, consisten-

* Secretarios de estudio y cuenta de la Sala Regional Monterrey, adscritos a la ponencia de la magistrada Georgina Reyes Escalera.

te en 5% de lo que corresponde a los partidos políticos para sus actividades ordinarias.

b) Que deben informar y comprobar ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana el manejo, uso y destino de los recursos recibidos.
c) Que el referido órgano administrativo electoral, a través de la Comisión Permanente de Fiscalización, cuenta con atribuciones expresas para vigilar la aplicación de dicho financiamiento.
d) Que a las agrupaciones políticas estatales les será aplicable, en lo conducente, lo establecido por el artículo 32, que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos.
e) Que una de las obligaciones aplicables a ambos entes políticos consiste en reembolsar al referido órgano administrativo electoral los recursos asignados que no fueron ejercidos o no se comprobaron conforme a la norma.

Consecuentemente, es factible concluir de lo anterior que, respecto al deber de rendir cuentas sobre financiamiento público, la propia ley de la materia equipara a las agrupaciones políticas con los partidos, atribuyéndoles derechos y obligaciones en común sobre determinadas cuestiones, como es el reembolso de recursos, tema que se tratará en el presente texto.

Antecedentes del expediente SM-JDC-255/2010

Para el desempeño de sus actividades ordinarias en 2009, la agrupación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales recibió financiamiento público por la cantidad de 97,683.36 pesos, y presentó el informe anual sobre su uso y destino ante la Comisión Permanente de Fiscalización del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, el 20 de enero del año posterior.

Dicha comisión practicó la revisión de los informes financieros anuales presentados, entre otras, por esa agrupación, tras lo

cual elaboró el dictamen correspondiente en el que propuso imponerle la obligación de rembolsar la cantidad de 12,578.62 pesos por concepto de recursos sin ejercer ni comprobar.

En sesión ordinaria del 1 de julio de 2010, el mencionado consejo electoral emitió el Acuerdo 44/06/2010, por el que aprobó el referido dictamen.

Inconforme con ello, la agrupación actora promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo conocimiento y resolución correspondió a la Sala Regional Monterrey del TEPJF.

Los argumentos principales de la demandante consistieron en que los artículos 32 y 54, fracción V de la Ley Electoral potosina resultaban contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por lo que solicitaba su inaplicación, pues, en su concepto, el contenido de tales preceptos debía entenderse exclusivamente relacionado con la participación de las agrupaciones políticas en los procesos electorales, sin que ello deba vincularse con obligaciones de carácter financiero o de fiscalización que corresponden sólo a los partidos políticos y no así a las agrupaciones, dado que se trata de entidades distintas. Además, adujo que tal circunstancia transgrede el derecho de asociación de sus integrantes.

Procedencia del juicio ante la Sala Regional Monterrey

La autoridad responsable, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC), al rendir su informe circunstanciado alegó que la agrupación actora carecía de legitimación para promover el juicio ciudadano, ya que, en su concepto, éste procede a favor de tales agrupaciones específicamente cuando los ciudadanos que las conforman consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político, hipótesis que no se actualizaba en el caso, según se expuso.

La Sala Regional desestimó tal argumento, sosteniendo que la agrupación promovente sí contaba con la facultad cuestionada,

dado que en la especie se podría conculcar el derecho de asociación, en la medida que la sanción impuesta por el órgano electoral generaba la posibilidad de que se redujeran los recursos económicos que le son otorgados, circunstancia que podría impedir llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir con los fines que la ley le señala o realizarlas de manera adecuada. En criterio del Órgano Jurisdiccional, aceptar lo contrario haría nugatorio el derecho de acceso a la justicia pronta, imparcial y expedita de quien se sienta afectado por un acto de autoridad electoral, en contravención al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal.

En el juicio también se hizo valer la causal de improcedencia referente a que la parte actora omitió agotar las instancias ordinarias correspondientes, antes de acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin embargo, dicha causal fue desestimada atendiendo a que en la especie se trataba de un asunto de inaplicación de normas y, en ese sentido, la facultad exclusiva para conocer y resolver corresponde al TEPJF, conforme a lo dispuesto por el artículo 99, párrafo sexto, de la Carta Magna.

Por su parte, la promovente formuló argumentos para combatir la legalidad del acuerdo emitido por el CEEPAC de San Luis Potosí que le ordenaba reembolsar los recursos en cuestión, determinándose que la legislación estatal prevé medios de defensa eficaces para combatir dicho acto, antes de acudir a la instancia federal, en atención al principio de definitividad, cuya observancia es ineludible para la procedencia del juicio ciudadano.

En tal circunstancia, la Sala Regional decretó la improcedencia del juicio sólo respecto de las cuestiones de legalidad aludidas, reencauzando la impugnación al Tribunal Electoral de San Luis Potosí a fin de que resolviera lo conducente conforme a derecho.

Consideraciones de fondo relativas a la inaplicación de normas

La pretensión de la agrupación actora consistió en que se revocara el acuerdo impugnado y, a su vez, se decretara la inaplicación de los artículos 32 y 54, fracción V, de la Ley Electoral estatal, así como del Reglamento de Agrupaciones Políticas emitido por el Consejo Electoral de la entidad.

En primer término, relativo al planteamiento de inaplicación de los citados preceptos, en la demanda se hizo valer básicamente que, en materia de fiscalización de recursos, a las agrupaciones políticas no debe aplicarse lo dispuesto por el aludido artículo 32, que prevé las obligaciones de los partidos políticos, a pesar de que el diverso 54, fracción V, así lo establezca, pues en concepto de la promovente, ello debe interpretarse sólo en cuanto a la participación de las agrupaciones en los procesos electorales.

El agravio se calificó infundado en virtud de que si bien los partidos y las agrupaciones políticas son entes de diversa naturaleza, como lo afirmó la demandante, el propio ordenamiento sustantivo prevé para cada uno de ellos el deber de rendir cuentas sobre el financiamiento que les es otorgado en ambos casos, tal como lo estatuyen los artículos 32, 37, 52 y 54 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, ya referidos.

Por tanto, se estimó incorrecta la interpretación propuesta por la agrupación actora, pues el hecho de que la obligación de reembolsar los recursos sin ejercer o sin comprobar no esté establecida en la mencionada ley dentro del capítulo específico que regula la existencia y actuación de las agrupaciones políticas, no implica que el órgano administrativo electoral esté impedido para ejercer su facultad de control sobre el uso y destino del financiamiento y, de ser el caso, exigir su devolución, ya que tal circunstancia resultaría a todas luces irracional, en conclusión de la Sala.

En ese contexto, se sostuvo que el derecho de asociación previsto por los artículos 9 y 35, fracción III de la CPEUM, cuya violación alegó la accionante, consiste en que los ciudadanos pueden

agruparse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país; pero una vez constituidos y registrados en forma, es decir, como una persona jurídica ante el órgano electoral que corresponda, como es el caso de la agrupación Defensa Permanente de los Derechos Sociales, tales entes están sujetos a los derechos y obligaciones que les impone la propia ley, entre ellos, precisamente, el derecho a recibir financiamiento para sus actividades y, por consiguiente, la obligación de rendir cuentas sobre el mismo.

Por tanto, los artículos 32 y 54, fracción V, de la citada ley sustantiva no se consideraron contrarios a la Norma fundamental, dado que el acto de aplicación se estimó correctamente fundamentado o sustentado en las mencionadas disposiciones legales, lo que derivó en sostener que en ninguna forma se conculcó la garantía de asociación planteada por la actora.

En relación con la inconstitucionalidad del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales emitido por el CEEPAC de San Luis Potosí, la parte actora solicitó su inaplicación sobre la base de que el mismo carece de facultades para legislar a través de reglamentos, pues no es una facultad que le haya sido otorgada por el Congreso del estado.

El agravio se declaró inoperante en una parte e infundado en otra.

Inoperante, porque lejos de centrarse en algún o algunos dispositivos que se hayan aplicado en su perjuicio, la inconforme manifestó cuestiones que no formaron parte de la litis, como las relativas a requisitos de constitución de las agrupaciones y a las facultades del mencionado consejo electoral para expedir reglamentos, y si bien en el acuerdo impugnado se invocaron diversos artículos del referido reglamento, de ninguna manera se consideró que tal cuestión haya constituido un acto concreto que originara afectación alguna para con ello estar en aptitud de verificar la constitucionalidad del mencionado cuerpo normativo en los aspectos planteados.

Tal deducción se sostuvo en que la Sala Regional sólo puede analizar la inconstitucionalidad de una norma ante la existencia de un acto concreto de aplicación, haciendo referencia al criterio vertido en la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro "CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. PARA SU ANÁLISIS ES INSUFICIENTE LA SOLA CITA DEL PRECEPTO EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA" (Tesis XI/2010).[1]

Finalmente, se estimó infundado el agravio de mérito, en razón de que si bien el órgano administrativo electoral estatal carece de facultades para legislar, la Ley Electoral que rige en el estado sí lo faculta para expedir reglamentos respecto de las agrupaciones políticas de San Luis Potosí, según lo dispone en su artículo 71.

Con base en lo anterior, la Sala Regional Monterrey confirmó el acuerdo impugnado en lo que fue materia de análisis en la controversia planteada, es decir, en lo relativo a la inaplicación de las normas que se tildaban de inconstitucionales.

[1] Aprobada en sesión pública celebrada el 21 de julio de 2010, disponible en internet.

ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD, DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

Eduardo Román González

EXPEDIENTE:
SM-JDC-255/2010

SUMARIO: I. Introducción; II. Un caso modesto de enorme trascendencia; III. La forma es fondo. Legitimación, procedencia y control de constitucionalidad; IV. El fondo también es relevante. Igualdad y límites de la facultad reglamentaria; V. Conclusión, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Uno de los aspectos que más llama la atención —no sólo a juristas—[1] de las masivas transiciones a la democracia que

[1] De hecho, si uno repasa la bibliografía (si bien todavía no extensa, sí de tamaño considerable) sobre la función de los tribunales en procesos de transición democrática, se encontrará una interesante mixtura de trabajos escritos por constitucionalistas y politólogos. Algunas de las obras más destacadas que integran esta lista son: Stotzky (1993), Gloppen *et al*. (2004), Sieder *et al.* (2005), Ginsburg (2003), Sadurski (2002), entre otros.

se han presentado en buena parte del mundo desde la segunda mitad del siglo xx, es el papel de enorme relevancia política que les ha sido asignado a los tribunales y que, en algunos casos, éstos han asumido con éxito. La creación de tribunales constitucionales y jurisdiccionales especializados en asuntos electorales en algunos países sólo puede explicarse como una apuesta por dificultar una posible involución a un régimen autoritario, al garantizar aspectos fundamentales de los pactos cívico-políticos (generalmente, más políticos que cívicos) establecidos durante una transición a la democracia y que suelen quedar plasmados en la Constitución o en leyes fundamentales para el proceso político (como las electorales).

En estos contextos, dichos tribunales están llamados a asumir un papel protagónico en el nuevo escenario democrático, pues se deposita en ellos la fundamental misión de "demostrar que los solemnes compromisos asumidos por el pueblo en su constitución no son meras promesas de papel que pueden ser convenientemente hechas a un lado por los que están en el poder" (Ackerman 1997, 795). Desde luego, no hay ninguna garantía de que logren asumir ese rol protagónico, pues ello dependerá, a su vez, de factores intrínsecos (la autoconcepción, o no, del juez como encargado de esa labor, entre otros) y extrínsecos (el contexto político favorable o desfavorable en el que desarrollen su actividad, etcétera), aunque en términos comparativos el resultado parece ser mayormente favorable para los órganos jurisdiccionales.

Es necesario recordar que el principal instrumento de actuación y de influencia de los jueces, especialmente de los jueces constitucionales,[2] son sus sentencias. Mediante éstas el juez cons-

[2] Debo aclarar que, para efectos de este trabajo, se adopta un concepto amplio de "juez constitucional", para referirme no sólo a aquellos que integran un tribunal constitucional en sentido estricto, sino, en términos generales, a cualquier juez con capacidad de realizar control de constitucionalidad, es decir, de analizar la constitucionalidad de leyes y actos y de eventualmente anular (con efectos generales o particulares) aquellos que resulten contrarios a la norma constitucional. En este sentido, los magistrados que integran el TEPJF entrarían perfectamente en la categoría de "juez constitucional" así entendida. También al utilizar la expresión "tribunal constitucional" lo haré en un sentido amplio,

titucional no sólo resuelve disputas concretas, sino que llena de contenido principios y derechos, y establece interpretaciones que sirven como parámetro para el comportamiento futuro de los demás actores jurídicos, políticos y sociales. Ahumada (2004, 44-5), por ejemplo, ha sostenido, con razón, que la función principal de un tribunal constitucional "no es decidir casos, sino fijar las reglas que prevengan y eviten en el futuro la repetición o la aparición de conflictos". Y es que, siguiendo con la misma autora, "de ellos no se espera sólo la pura defensa de la Constitución; de ellos depende algo más fundamental: que una Constitución sea capaz de generar 'derecho constitucional'" (Ahumada 2004, 47).

Un derecho constitucional de creación judicial que no necesita de "grandes casos" —entendidos por éstos aquellos en los que los propios hechos son de enorme trascendencia política, social, económica y que, por lo general, reciben una mayor cobertura mediática, llegando a ser, pues, más conocidos en la sociedad—, ni de sesudos puntos resolutivos, sino, principalmente, de una buena, razonable, convincente y trascendente argumentación.

Efectivamente, la historia da algunos buenos ejemplos de grandes decisiones judiciales que no son dictadas a la luz de un gran caso, pero en las cuales los jueces han sido capaces de identificar perfectamente la trascendencia que pueda tener su resolución, para efectos de llenar de contenido un derecho, un principio o fijar una interpretación trascendente del texto constitucional. Ni más ni menos que el paradigmático Caso Marbury vs. Madison, al que la historia atribuye (tal vez injustamente)[3] haber inaugurado el control judicial de constitucionalidad en el mundo, es el mejor

---

para referirme a cualquier tribunal que tenga la capacidad de realizar control de constitucionalidad en los términos antes señalados. Por lo tanto, exclusivamente para los efectos de este trabajo (y sin desconocer por supuesto los rasgos básicos del modelo europeo de tribunales constitucionales —sobre éstos, véase, por todos, Favoreu (1994) y Cruz (1987)—), estaré de acuerdo en considerar al TEPJF como un tribunal constitucional.

3 Con poco que se estudie la historia del control judicial de los Estados Unidos, uno podrá encontrar referencias a casos previos a Marbury, sobre todo en cortes estatales, en los que se ejerce esta función. Véase, entre otros, Thayer (1893).

ejemplo de cómo un caso, hasta cierto punto intrascendente en los hechos, puede convertirse en una decisión judicial histórica. Quizá muchas personas conozcan la trascendencia de la determinación de la Corte Suprema de los Estados Unidos y la argumentación utilizada, pero seguramente un porcentaje bastante pequeño sabrá cómo surgió e, incluso, cómo se resolvió el caso.

Y es que, volviendo a la delicada función de los jueces constitucionales, uno debe recordar que la parte más importante del fallo no está muchas veces en los puntos resolutivos, sino casi siempre en la parte considerativa. De tal manera que para la generalidad de actores muchas veces lo determinante está en la argumentación utilizada (por la trascendencia política o social de la argumentación, por la posibilidad de aplicarla a otros similares, etcétera) y no en el resultado final de la controversia. Incluso, como intenta demostrar Bartee (1984), los casos perdidos, en ocasiones, pueden traducirse en causas ganadas. En fin, como ha señalado García:

> Si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación (…) más allá de la mayor o menor actualidad de los casos concretos corresponde al Tribunal, a través de la solución de éstos, desarrollar el Derecho constitucional y proporcionar la paz jurídica para el futuro, y, en fin, que entre sus funciones primordiales se cuenta el desarrollo ulterior del Derecho constitucional, esclareciendo y perfeccionando sus preceptos y contribuyendo con ello a la configuración de la realidad constitucional (García 1981, 33-4).

De tal manera que cuando uno se da a la tarea de identificar la jurisprudencia más destacable emitida por un tribunal constitucional, no resulta suficiente acudir a los grandes casos nacionales, sino que puede encontrar verdaderas joyas en algunos

que, aparentemente, tendrían poca trascendencia para la generalidad de actores políticos y jurídicos. Cuya importancia radica no en la relevancia de los hechos, sino en la trascendencia del tema y del debate constitucional que plantea el asunto, así como por la argumentación que utilice el tribunal.

Parece que es el caso del cual me ocuparé en el presente trabajo y que, a primera vista, pudiera resultar insignificante en términos colectivos,[4] pero que, sin embargo, plantea un debate de enorme relevancia para el propio TEPJF y, en general, para el futuro de la justicia electoral en México. Ciertamente no se trata de un suceso en el que estén involucrados actores de enorme relevancia en el escenario político, económico o social del país, ni la controversia versa sobre alguno de los grandes debates nacionales. Presiento que tampoco habrá recibido una gran cobertura mediática. Sin embargo, la resolución emitida por la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal del TEPJF (en lo sucesivo, Sala Regional) en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SM-JDC-255/2010,[5] me parece de gran trascendencia, fundamentalmente, por los interesantes debates constitucionales que plantea.

Como hipótesis que servirá de hilo conductor en el presente trabajo, considero que el caso plantea a los magistrados de la Sala Regional un debate interno sobre el papel principal que debe desempeñar el TEPJF. Un debate, pues, sobre su vocación, o sobre cuál de las distintas que pudiera tener es la que debe primar. En términos demasiado simples —seguramente tanto que dirán "muy poco", pero que espero precisar a lo largo del escrito—, podría decir que en el caso que me ocupa, la Sala Regional discute, en el fondo, qué debe primar en la función del Tribunal: si el control de constitucionalidad y la garantía de los derechos o el control de legalidad.

---

4 Desde luego, no me refiero a que los casos puedan ser insignificantes para todo mundo. Obviamente, para las partes en controversia, el caso tendrá, casi siempre, la máxima importancia y consideración.

5 Sentencia dictada en sesión pública el 13 de octubre de 2010.

El caso, ciertamente, aporta una (o, más bien, varias) respuestas a ese debate. Sin embargo, habría que analizar a la luz de otros resueltos por diferentes Salas del Tribunal si las respuestas a las que arriba la Sala Regional con sede en Monterrey, Nuevo León, son las mayormente compartidas por los demás magistrados electorales. Esto, que excede por mucho las pretensiones de este trabajo, puede ser, sin embargo, un indicador bastante más certero sobre los nuevos pasos (hacia adelante o hacia atrás) que vaya dando el Tribunal para seguirse posicionando en el escenario político.

En este trabajo se inicia —me parece que no puede ser de otra manera— haciendo una breve pero completa exposición de los pormenores del suceso, la cual abarca el primer capítulo. A la par del desarrollo de la exposición identificaré los que, a mi parecer, constituyen los principales temas y debates que plantea y los términos en los que se establece la discusión de los magistrados integrantes de la Sala Regional. Posteriormente, dedicaré un capítulo a discutir cada uno de los temas y debates centrales que se hayan identificado, dividiéndolos en cuestiones de forma (capítulo III) y de fondo (capítulo IV), para finalmente concluir con una reflexión global sobre sus aportaciones generales.

II. Un caso modesto de enorme trascendencia

En este primer capítulo, me centraré exclusivamente en exponer, sin entrar en demasiadas valoraciones, los hechos principales del asunto y los aspectos jurídicos centrales de los que se ocupa la sentencia. El análisis pormenorizado de éstos se realizará en los capítulos subsecuentes.

Los hechos

El caso es promovido por una agrupación política estatal de San Luis Potosí denominada Defensa Permanente de los Derechos Sociales. Esta agrupación, conforme al artículo 20 del Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de dicha entidad federativa, había presentado ante el CEEPAC de aquella entidad el informe consolidado anual correspondiente al ejercicio 2009, sobre el origen y destino de los recursos que le fueron otorgados, entregando para ello la documentación comprobatoria que estimó pertinente.

Como es normal en los procesos de fiscalización de los recursos, esta vez, de una agrupación política estatal, la Comisión Permanente de Fiscalización del CEEPAC llevó a cabo la revisión de los informes financieros anuales presentados por las diversas agrupaciones políticas estatales y, como parte de dicha revisión, se les requirieron a cada una de estas agrupaciones diversas aclaraciones, documentos, informes y evidencias, que le permitieran a la autoridad fiscalizadora verificar la veracidad de lo reportado.

Una vez que se agotó el anterior procedimiento, la Comisión procedió a emitir un dictamen que puso a consideración del pleno del CEEPAC. Con base en éste, el Consejo adoptó, en sesión del 1 de julio de 2010, el Acuerdo 44/06/2010, en el cual aprobó el dictamen de la Comisión, mismo que señalaba diversas irregularidades detectadas en el informe presentado por la agrupación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales. Asimismo, imponía una sanción por cada una de las irregularidades detectadas. Concretamente, las irregularidades y las sanciones fueron:

a) Que la agrupación no había atendido el oficio CEEPAC/DAF/CPF/ 3632/161/2009 que emitió la Comisión y el cual contenía las observaciones relativas a los informes financieros del primero y el segundo trimestre de 2009, por lo

que, en los términos del artículo 20 del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, a esa agrupación le sería aplicable lo conducente a lo dispuesto por el artículo 239 de la Ley Electoral del estado. Este artículo no establecía propiamente una sanción, sólo indicaba qué infracciones podrían atribuirse a las agrupaciones políticas estatales.[6]

b) Que la mencionada agrupación no había ejercido financiamiento público por 34.08 pesos, entonces, procedía el reembolso de dicho importe, de conformidad con el artículo 32, fracción XV de la Ley Electoral del estado, de aplicación para las agrupaciones políticas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción V, de la propia ley.
c) Que la agrupación no había comprobado fehacientemente las observaciones cuantitativas por la cantidad de 12,544.54 pesos; debido a esto, incurría en una falta a lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 17 del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, y dicho importe tenía que ser reembolsado, de conformidad con el mismo fundamento normativo señalado en el inciso anterior.
d) Finalmente, que dicha agrupación tenía observaciones cualitativas por 639.47 pesos, así, incurría en una falta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24.3, 24.4 y 24.5 del Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Como puede apreciarse, si bien el acto genera evidentemente una molestia y una afectación a dicha agrupación política, al menos de carácter patrimonial, no estamos en presencia de un

[6] Expresamente, el citado artículo señalaba: "Son infracciones atribuibles a las agrupaciones políticas estatales: I. Incumplir las obligaciones que les señala el artículo 54, en relación con el diverso 32 de esta Ley, y II. Incumplir cualquiera de las disposiciones del presente Ordenamiento". Debe tenerse presente que el 30 de junio de 2011 se publicó en el *Periódico Oficial* de ese estado una nueva Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, por lo que dicho artículo ha quedado incluido, prácticamente sin modificaciones, en el artículo 275 de la nueva ley.

acto de autoridad de terribles consecuencias para ella, hasta aquí el caso adquiere dimensiones bastante modestas. Lo realmente trascendente vendrá después con los planteamientos que formulará esta agrupación para combatir el acuerdo del CEEPAC.

Efectivamente, el 12 de julio de 2010, la agrupación política promovió un JDC. Esto nos plantea el primer tema de fondo: ¿está legitimada una agrupación política estatal para promover un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano?

El asunto lo conoció de inicio la Sala Regional Monterrey, la cual ejerce jurisdicción sobre el estado de San Luis Potosí. Sin embargo, en un primer momento, la magistrada a la que había sido turnado decidió someterlo a la consideración de la Sala Superior por estimar que era de su competencia, pero ésta lo rechazó, y mediante un acuerdo del 11 de agosto de 2010 confirmó la competencia de la Sala Regional, por lo que le fueron devueltos los autos y se avocó a la sustanciación del expediente y a emitir, posteriormente, la sentencia que es objeto del presente trabajo. A continuación haré una breve descripción de los principales aspectos jurídicos discutidos en la sentencia, sin detenerme demasiado en su análisis, solamente para ir identificando los temas en los que centraremos el estudio de esta resolución.

La sentencia

La sentencia analizada contiene aspectos de enorme relevancia, tanto en la parte en que estudia el cumplimiento de los presupuestos procesales necesarios para entrar al estudio de fondo, como en la que dedica a esto último. Si bien los temas analizados en una y otra tienen diferencias sustanciales, me parece que en todos ellos se manifiesta de alguna u otra manera el dilema del Tribunal sobre si centrarse exclusivamente en cuestiones de legalidad que, en principio, parecen suficientes para resolver el caso, o bien, obviar algunas de ellas, con el objetivo de no desproteger derechos y enjuiciar la constitucionalidad de algunas disposiciones del ordenamiento jurídico.

Presupuestos procesales

El primer aspecto de procedencia en el que se centra la sentencia se refiere a la cuestión que ya se había advertido anteriormente sobre la legitimidad o no con la cual cuentan las agrupaciones políticas para promover un juicio para proteger los derechos políticos del ciudadano. Se trataba de una posible causal de improcedencia fácilmente advertible incluso de oficio, además de que en el caso concreto fue alegada por el CEEPAC al rendir su informe justificado.

La posible causal de improcedencia que se deriva de lo previsto en los artículos 80, párrafo 1, inciso e, en relación con el 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) es desestimada por la Sala Regional, basándose en las siguientes premisas:

- Las agrupaciones políticas son conjuntos de personas que se reúnen con el objeto de participar en la vida democrática de la sociedad y con el propósito de concretar un bien público consistente en favorecer la cultura cívico-política.
- Estas agrupaciones, de acuerdo con el artículo 52, párrafo cuarto, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, gozan de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, y de investigación socioeconómica y política.
- Todo acto de las autoridades electorales que llegue a determinar la modificación, reducción o negativa en esos recursos financieros a estas formas de asociación política, indiscutiblemente producirá una afectación relevante en la instauración de tales actividades si se toma en cuenta que el financiamiento público es, precisamente, uno de los elementos indispensables para concretizar los objetivos legalmente previstos, consistentes en coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

- Por lo que cualquier determinación de las autoridades electorales que incidan sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas estatales debe ser susceptible de revisión a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual resulta idóneo para controvertir, entre otros, cualquier acto o resolución que se relacione con la garantía de asociarse.
- Y, en consecuencia, la agrupación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales sí cuenta con legitimación para promover el juicio ciudadano, en la medida que la sanción impuesta podría generar la posibilidad de que se reduzcan los recursos económicos que se le otorguen y ello le impida realizar las actividades necesarias para cumplir con los fines que la ley le señala o efectuarlas de manera adecuada, con lo que se pone en riesgo el derecho de asociación política de los integrantes de dicha agrupación, según se ha mencionado en párrafos precedentes.
- Finalmente, que no juega en contra de este argumento el hecho de que no sean los ciudadanos integrantes de la asociación los que individualmente acudan a presentar el medio de impugnación, ya que si los ciudadanos forman una sola persona jurídica colectiva, es válido que acudan a defender sus intereses comunes a través de un mismo representante, figura procesal que además es reconocida expresamente en la parte final del numeral 79 de la LGSMIME. Así, estimar lo contrario haría nugatorio el derecho de acceso a la justicia pronta, imparcial y expedita de quien se sienta afectado por un acto de la autoridad electoral, en contravención al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Una vez desestimada esta causal de improcedencia, la Sala Regional atiende una segunda hecha valer por el CEEPAC en su informe circunstanciado, consistente en que la agrupación

actora no había cumplido con el principio de definitividad al no haber agotado las instancias que le ofrecía la legislación electoral de San Luis Potosí antes de acudir a la jurisdicción electoral federal, por lo que, a decir de la autoridad responsable, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso d, de la LGSMIME. Para abordar esta segunda causal, la Sala Regional hace una separación de los agravios hechos valer en el escrito de demanda, para concluir que respecto de uno de dichos agravios no se actualizaba la causal, pero sí respecto de los demás.

En relación con lo primero, indica la Sala Regional que en el escrito de demanda se señala como agravio que los artículos 32 y 54, fracción V, de la ley electoral local, así como el Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, son contrarios a la CPEUM. En consideración de la Sala, al ser competente sólo el TEPJF para decidir sobre la inaplicación de una norma legal que se estime contraria a la Constitución, en un caso concreto y sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución, es claro que la agrupación actora no estaba obligada a agotar las instancias locales, toda vez que las mismas resultaban incompetentes para resolver uno de los cuestionamientos planteados en el medio de impugnación.

Sin embargo, en cuanto al resto de los agravios hechos valer por la agrupación actora, la Sala Regional estima que se actualiza la causal de improcedencia, toda vez que, del análisis de la legislación local, la agrupación contaba con recursos que podía promover ante las instancias electorales locales, que resultaban competentes para pronunciarse sobre los agravios relativos a cuestiones de mera legalidad. Y a pesar de que, de conformidad con el artículo 9, párrafo 3 de la LGSMIME, la consecuencia de la actualización de dicha causal sería el desechamiento de plano o el sobreseimiento, la Sala aplica el criterio reiterado por el TEPJF en el sentido de que para privilegiar el acceso a la justicia

en vez de desecharlo o sobreseerlo, debe reencauzarse el recurso por el medio procedente.[7]

El problema que se le presenta a la Sala Regional es el de seleccionar a cuál de los medios locales debe ser canalizada la impugnación, toda vez que del análisis de la legislación local resulta que era procedente tanto el recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa emisora del acto impugnado como el recurso de revisión ante el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa. La Sala opta por este último medio, toda vez que, de acuerdo con la legislación local, acudir a la instancia administrativa resultaba optativo, por lo que, con buen criterio, la Sala Regional estima que al haberse presentado el medio de impugnación ante el TEPJF quedaba clara la voluntad del promovente de acudir a una instancia jurisdiccional en vez de a una administrativa. Por lo anterior, remite al Tribunal Electoral local los autos del juicio, únicamente en lo respectivo a las cuestiones de legalidad planteadas.

Una vez esto y al no advertir ninguna otra causal de improcedencia y al encontrar acreditados los demás requisitos de procedencia del medio, la Sala Regional entra al estudio del fondo del asunto a partir del Considerando Cuarto de la sentencia analizada.

Estudio de fondo

Después de transcribir los agravios —algo que cada vez está más en desuso en los tribunales mexicanos y sobre lo que hay jurisprudencia en diversas jurisdicciones, en el sentido de que no le causa perjuicio alguno al quejoso el que no se transcriban sus argumentos en la sentencia—[8], la Sala identifica que la litis en este caso se constriñe a determinar si los artículos 54, fracción V, y

7 Básicamente, estos criterios se encuentran contenidos en las tesis S3ELJ 01/97 y S3ELJ 12/2004.

8 En materia de amparo véase, por ejemplo, la Tesis 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la SCJN.

32 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, así como del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, resultaban inaplicables, por ser contrarios a la CPEUM.

> ARTICULO 54. Siempre y cuando se sujeten a las siguientes bases, las agrupaciones políticas podrán participar en los procesos electorales del Estado, exclusivamente mediante convenios de participación con un partido político: (...) V. A las agrupaciones políticas estatales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 32 de la presente la ley.
>
> ARTICULO 32. Son obligaciones de los partidos políticos: I. Realizar sus actividades dentro de los cauces legales, ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático; II. Respetar la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; III. Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías, impedir u obstaculizar, aunque sea transitoriamente, el funcionamiento regular de los órganos de gobierno y de los organismos electorales; IV. Mantener el mínimo de afiliados en los distritos electorales requeridos para su constitución y registro; V. Ostentarse con la denominación, emblema o logotipo y color o colores que tengan registrados; VI. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, en el entendido de que si aplica el mecanismo público para la elección de sus candidatos, lo deberá concluir al inicio del plazo para la presentación de la solicitud de registro del candidato de que se trate, ante el organismo electoral correspondiente; VII. Contar con domicilio social para sus órganos directivos y mantener el funcionamiento efectivo de los mismos; VIII. Difundir en los tiempos oficiales que les correspondan en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido

y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; dicha plataforma deberá presentarse ante el Consejo durante el mes de enero del año de la elección. Queda prohibido a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; IX. Comunicar al Consejo las modificaciones a sus documentos internos, su domicilio social e integrantes de los órganos directivos, en un término que no exceda de quince días a partir de que ocurra el hecho; X. Retirar dentro de los treinta días siguientes al de la jornada electoral que corresponda, la propaganda que en apoyo a sus candidatos hubieran fijado, pintado o instalado; XI. Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, y para sufragar los gastos de campaña; XII. Sujetarse a los límites de gastos de campaña que para cada elección determine el Consejo; XIII. Sujetarse en el ejercicio de sus recursos financieros, a las disposiciones fiscales que específicamente las leyes de la materia señalan; XIV. Informar y comprobar al Consejo, con documentación fehaciente al final de cada proceso electoral, sus gastos de campaña; y en forma trimestral lo relativo al gasto ordinario. Asimismo, informar y comprobar fehacientemente respecto del empleo y destino de su financiamiento, tanto público, como privado, así como el origen de éste último; XV. Reembolsar al Consejo el monto del financiamiento público, cuyo uso y destino no haya sido legalmente comprobado ante el mismo, o del que no se haya ejercido; XVI. Permitir y dar todas las facilidades al Consejo en la verificación e inspección de sus recursos, tanto de origen público, como privado; XVII. Abstenerse de realizar afiliación colectiva de ciudadanos; XVIII. Abstenerse de formular expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los organismos electorales, a los tribunales y a los partidos políticos o a sus candidatos; XIX. Actuar y conducirse sin ligas de dependencia

> o subordinación con partidos políticos, con personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta; así como abstenerse de utilizar símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; XX. Durante el mes de enero de cada año, presentar declaración patrimonial al Consejo, acerca de los bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos provenientes del financiamiento público estatal; XXI. En caso de pérdida de registro o inscripción, y dentro de los treinta días siguientes a aquél en que dicho evento ocurra, entregar al Estado, a través del Consejo, los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público estatal; XXII. Garantizar la participación de ambos géneros, de manera equitativa, en la toma de decisiones y en las oportunidades políticas, y XXIII. Las demás que resulten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, y las demás leyes aplicables. Los dirigentes, candidatos o, en última instancia, los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo, son solidariamente responsables por el uso y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público (Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2011).

En relación con los artículos de la ley, de lo que se quejaba en esencia la actora era de que, al ser de distinta naturaleza las agrupaciones políticas y los partidos políticos, les aplicaran el mismo régimen jurídico y, especialmente, de que le fuera aplicable la disposición señalada dentro de las obligaciones de los partidos políticos, en el artículo 32, fracción XV, consistente en el deber de regresar al CEEPAC el monto del financiamiento público que, de acuerdo con el proceso de revisión realizado, no se hubiera ejercido o que no se hubiese comprobado legalmente.

La Sala Regional desestima los planteamientos de inconstitucionalidad, basándose en los siguientes razonamientos:

- Si bien los partidos y las agrupaciones son entes de diversa naturaleza, el propio ordenamiento sustantivo prevé para cada uno de ellos el deber de rendir cuentas sobre el financiamiento otorgado en ambos casos.
- Que el hecho de que no se estableciera expresamente dentro del artículo 52, que es el que contiene las obligaciones de las agrupaciones políticas, como obligación el devolver el financiamiento no ejercido o no comprobado, no implica que no le fuera aplicable la misma regla que a los partidos políticos, toda vez que en el artículo 54, fracción V, se establece expresamente que a las agrupaciones les serán aplicables, en lo conducente, las mismas obligaciones que a los partidos contenidas en el artículo 32, dentro de las que se encuentra la de devolver el financiamiento público no ejercido o no comprobado.
- El reembolso no es una sanción, sino el cumplimiento de una obligación prevista en la ley.
- El derecho de asociación consiste en que los ciudadanos pueden agruparse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; no obstante, una vez constituidos y registrados en forma, están sujetos a los derechos y obligaciones que les impone la propia ley, entre ellos, precisamente, el derecho a recibir financiamiento para sus actividades y, por consiguiente, la obligación de rendir cuentas sobre el mismo.
- Por lo que las disposiciones de la ley electoral local señaladas como inconstitucionales no resultaban contrarias a la Constitución, dado que se encuentra debidamente fundamentado el acto de aplicación en las mencionadas disposiciones, así, de ninguna forma se conculca la garantía de asociación en los términos propuestos.

Respecto al cuestionamiento de inconstitucionalidad del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales expedido por el CEEPAC, la agrupación actora se limitó a señalar que se encon-

traba afectada la validez de dicha regulación debido a que el Congreso del Estado no podía delegar la función de legislar al CEEPAC por medio de reglamentos.

La Sala califica como en parte inoperante y en parte infundado dicho agravio. Lo primero porque la coalición actora no señaló concretamente qué disposiciones de dicho reglamento le fueron aplicadas y respecto de las cuales solicitaba su inaplicación. Por lo que, siguiendo el criterio sostenido en una tesis relevante de la Sala Superior, que establece que para solicitar la inaplicabilidad de una norma electoral por considerarla inconstitucional es necesario señalar un acto concreto de aplicación (véase Tesis XI/2010), la Sala Regional estima como inoperante el agravio.

En relación con la presunta inconstitucionalidad derivada de que el Congreso estatal no podía delegar en el CEEPAC su facultad de legislar mediante reglamentos, la Sala Regional estima infundado el agravio, señalando que si bien efectivamente el Congreso no podía delegar en la autoridad administrativa electoral local su facultad de crear leyes electorales, sí podía —y de hecho así estaba establecido en la legislación electoral— darle facultades para reglamentar las disposiciones legales, un poder que, me parece, comparten todos los consejos, comisiones e institutos electorales de las distintas entidades federativas. El cual, además, no es enteramente libre, sino que se encuentra sujeto a diversos principios, como el de reserva de ley y subordinación jerárquica. Entonces, resulta claro que el CEEPAC sí contaba con facultades para expedir el citado reglamento.

Resolutivos

Debido a lo anterior, la Sala Regional resuelve, por un lado, en el sentido de declarar improcedente el juicio de protección de derechos políticos en lo que respecta a los agravios de mera legalidad que hacía valer la coalición actora, ordenando además que el medio fuera reencauzado a la jurisdicción electoral local para que se ocupara de esas cuestiones planteadas por la agrupación actora.

Por otra parte, resuelve que el juicio sí es procedente respecto de los agravios relativos a la supuesta inconstitucionalidad de disposiciones legales y reglamentarias. Sin embargo, toda vez que dichos planteamientos fueron calificados como inoperantes e infundados, debía confirmarse el acuerdo expedido por el CEEPAC.

Debe señalarse que la resolución es expedida por mayoría de votos, toda vez que la magistrada Galindo Centeno decidió formular un voto particular, cuyos aspectos principales comentaré a continuación.

Voto particular

El motivo principal del voto particular de la magistrada Galindo radica en su disenso sobre que se hubiese declarado procedente el JDC respecto de los agravios de inconstitucionalidad, toda vez que, en su opinión, debía desecharse en su totalidad el recurso al actualizarse plenamente la causal de improcedencia relativa al no agotamiento de las instancias locales, es decir, que incumplía plenamente con el principio de definitividad.

En el voto particular, la magistrada Galindo formuló el siguiente argumento, que resulta sugerente:

> con la instauración de ese medio de control de legalidad pudiera obtener la revocación o modificación del acto controvertido, vinculado a los preceptos normativos y reglamentarios respecto de los cuales solicita la inaplicación por considerar que son contrarios al texto constitucional (SM-JDC-255/2010, 53).

Es decir, si no entiendo mal, lo que sostiene la magistrada disidente es que el caso puede resolverse pronunciándose exclusivamente sobre los agravios de legalidad, pues lo que pretende la coalición actora es, en esencia, la revocación del acuerdo que ordena que reembolse el presupuesto no comprobado y no ejercido, y eso puede conseguirlo a través de los medios de impugnación

que prevé la legislación local, "lo que haría innecesario acudir a esta instancia a hacer valer cuestiones de inconstitucionalidad de las normas aplicadas al acto reclamado" (SM-JDC-255/2010, 53).

Adicionalmente, la magistrada Galindo sostiene que el devolver íntegramente los autos a la autoridad jurisdiccional local no le genera perjuicio a la agrupación actora, ya que después de agotar esa instancia podría regresar a la jurisdicción del TEPJF, cuestionando la constitucionalidad y legalidad de la resolución del Tribunal local y solicitando la inaplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que estime inconstitucionales.

Finalmente, en lo que aquí interesa, en uno de los últimos argumentos del voto particular se hace un planteamiento que resulta por demás interesante. En su voto, dice la magistrada Galindo que el análisis de inconstitucionalidad de normas para efectos de desaplicación que está habilitado a realizar el Tribunal "debe practicarse necesariamente *a través del estudio y posterior pronunciamiento* de fondo que esta resolutoria haga respecto del acto de autoridad que encuentra fundamento en los preceptos tildados de inconstitucionales".‡

Pues, de otro modo, se actuaría de manera contraria a lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución, que sólo otorga al TEPJF facultad para realizar control constitucional de normas aplicables a un caso concreto.

Es decir, si no entendí mal, lo que la magistrada Galindo sostiene es que sólo cuando la instancia jurisdiccional local resuelva la controversia aplicando las disposiciones controvertidas, la Sala Regional puede analizar si la aplicación de dichas disposiciones resulta constitucional o no, pues, de lo contrario, el análisis de inconstitucionalidad que estaría realizando la Sala Regional adquiriría tintes de control constitucional abstracto, lo cual está vedado a la jurisdicción del TEPJF.

‡ Énfasis añadido.

Los debates que plantea el caso

De la anterior narración de hechos y argumentos surgen diversos debates jurídicos que son de lo más interesantes y que intentaré precisar en este apartado, con el fin de abocarme a cada uno de ellos en los siguientes capítulos. Para ello, dividiré dichos debates en dos grandes bloques: el primero, relativo a los relacionados con cuestiones de procedibilidad del juicio, y, el segundo, respecto de cuestiones de fondo, es decir, las que me parece surgen del análisis de constitucionalidad que realiza la Sala en la sentencia.

En el primer bloque, que es, paradójicamente, el más sustancial y en el que encontramos lo más interesante del caso, surgen las siguientes cuestiones:

- ¿Puede una coalición interponer un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano?
- ¿Puede el TEPJF hacer la escisión de un recurso que claramente incumple con no haber agotado las instancias locales para devolver a la jurisdicción local las cuestiones de legalidad y quedarse con las de constitucionalidad, sin transformar el control concreto de constitucionalidad en control abstracto?

En el segundo bloque, el de las cuestiones de fondo, encontraríamos los siguientes aspectos:

- Dada la naturaleza de las agrupaciones y los partidos políticos, ¿está justificado el trato igualitario?
- ¿Cuáles son los límites de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales locales?

Siguiendo este mismo orden, en los siguientes apartados se realizará un análisis pormenorizado de los debates jurídicos que intentará dar respuesta a estas preguntas, a la luz de los argumentos

señalados (u omitidos) en la sentencia analizada y en el voto particular que la acompaña.

Debo advertir que, dada la naturaleza del debate jurídico, es imposible que las siguientes páginas den respuestas definitivas que cierren las controversias antes planteadas. Además, mi naturaleza académicamente inquisidora me lleva a buscar constantemente puntos de controversia que sirvan para el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y para el mejor funcionamiento de sus instituciones.

Éste, que ciertamente es un lujo que podemos darnos los académicos que analizamos desde la tranquilidad de nuestro despacho los acontecimientos, no es, me parece, un lujo que pueda darse un tribunal de constitucionalidad —o, al menos, no con el desparpajo que podemos hacerlo los académicos—. Y de ahí la importancia de analizar, desde el respeto y la sana crítica, la forma de razonar de nuestros jueces constitucionales.

III. La forma es fondo. Legitimación, procedencia y control de constitucionalidad

En este capítulo me centraré en analizar, ahora sí desde una perspectiva más crítica, los razonamientos esgrimidos y las conclusiones a las que llega la Sala Regional respecto de los dos principales temas de procedibilidad que resaltan de la sentencia. En primer lugar me referiré a la determinación de declarar la procedencia del JDC promovido por una agrupación política estatal. En segundo lugar me referiré al tema más relevante del presente caso y que, precisamente, es el motivo del disenso que se registró en la Sala Regional: declarar parcialmente improcedente el juicio en lo que respecta a los agravios de legalidad y resolver lo concerniente a los de constitucionalidad.

La legitimación de las agrupaciones políticas para promover un JDC

El JDC surge, como es de sobra conocido, con las reformas constitucionales y legales de 1996. Constitucionalmente, se estableció en el artículo 41 de la Carta Magna la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral con el objetivo de, entre otras cosas, garantizar los derechos político-electorales del ciudadano. Consecuentemente, en el artículo 99 de la Constitución se estableció la competencia del TEPJF para conocer de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales. Legalmente, fue mediante la creación de la LGSMIME como el juicio de protección de derechos políticos cobró vida.

Para cualquier observador externo pudiera parecer extraño que un país con más de 160 años de experiencia en amparo —un juicio creado, en teoría, para la protección de los derechos constitucionales— resulte tan novedosa la creación de un juicio especial para la protección de los derechos políticos. La explicación de esto la encontramos, como muchas otras, en la historia político-constitucional de México.

Desde finales del siglo XIX, con la llegada de Ignacio L. Vallarta como presidente del máximo Tribunal, iniciaría una política judicial de alejamiento de todo lo que oliera a cuestión político-electoral. Esta política iniciada con el abandono formal de la tesis de la "incompetencia de origen"[9] impulsada por el anterior presidente de la Corte, José María Iglesias, llegó en un momento dado a declarar improcedente el juicio de amparo cuando lo que se alegara fuera violación de los derechos políticos.[10] Esta declaración de improcedencia se basaba en el formalista y absurdo argumento de que los derechos políticos no eran garantías individuales, porque no se encontraban dentro del capítulo primero

9 Excede por mucho los propósitos de este trabajo detallar sobre las implicaciones de esta doctrina y las cuestiones políticas que motivaron su abandono, por lo cual remito al muy completo trabajo de Moctezuma (1994).

10 Un análisis de los casos que dieron pie a la formación de esta jurisprudencia puede verse en Moctezuma (1994, 305-13).

de la Constitución que así se denominaba, De las Garantías Individuales, y que comprendía, como es de sobra conocido, los primeros 29 artículos del texto constitucional.

Era formalista el argumento porque, me parece, iba en contra de la naturaleza del juicio de amparo como instancia mediante la cual quienes se encontraran en territorio nacional podían proteger los derechos reconocidos en la Constitución, sin importar en qué parte del texto se encontraran. Y es absurdo, porque desde un principio quedó claro con la Constitución de 1917, e incluso con algunas de sus predecesoras, que el capítulo de garantías individuales no contenía todos los derechos fundamentales, pero tampoco contenía sólo éstos, pues desde su redacción original se incluyeron en ese capítulo normas de contenido económico que no eran derechos. Por lo tanto, el argumento sobre la ausencia de los derechos políticos comprendidos en el capítulo de garantías individuales fue siempre insostenible ante el menor escrutinio.

En fin, esta tendencia del Poder Judicial de la Federación de alejarse de cuestiones político-electorales, iniciada a finales del siglo XIX y continuada durante buena parte del XX, generaría particularmente dos consecuencias negativas para la vigencia real de los derechos políticos. En primer término, el autoaislamiento de la Corte de los principales conflictos políticos la confinó a desempeñar un papel de poca relevancia, incluso de intrascendencia ante la resolución de éstos, y aquél quedó en manos de otros actores políticos, principalmente del presidente de la República. De acuerdo con Fix-Fierro (2000, 176), esta "abstención política", aunada a la abrumadora carga de trabajo que se derivó de admitir la procedencia del amparo en contra de resoluciones judiciales, contribuyó a fomentar la debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación en un contexto de dominación del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, el alejamiento de la Corte y de todo el Poder Judicial federal de asuntos político-electorales generó un prolongado periodo de desprotección de los derechos políticos,

los cuales constituyen uno de los prerrequisitos básicos de cualquier sistema democrático (Nino 1997, 192; Salazar 2006, 181). Con ello no pretendo sostener que esto haya sido el principal detonante de la consolidación del régimen autoritario en el que se mantuvo el país durante buena parte del siglo XX. Sin embargo, sí me parece irrefutable que no contar con instrumentos jurisdiccionales que permitieran la defensa efectiva de los derechos políticos, contribuyó significativamente a minar uno de principales cimientos de nuestro régimen democrático.

Como ha sostenido Ferrajoli (2001, 62), cuando los derechos fundamentales no cuentan con una garantía de carácter secundario, es decir, con algún mecanismo, principalmente jurisdiccional, que permita garantizar su efectividad, estamos en presencia de un "derecho de papel", sumamente vulnerable. Es por ello que en este ámbito la responsabilidad histórica de la Suprema Corte resulta insoslayable, pues, presa del temor de la pesadilla recurrente de los conflictos políticos, eliminó desde finales del siglo XIX la única garantía secundaria con la que contaban los derechos políticos, sin que ésta fuera sustituida por ninguna otra sino apenas en 1996.[11]

Debido a ello, la creación del JDC sí resultaba fundamental para proteger uno de los aspectos básicos y esenciales de cualquier sistema que se diga democrático: los derechos políticos de sus ciudadanos. De esta manera, el poder reformador de la Constitución daba por terminado un extenso periodo de más de 70 años, iniciado en 1918 con los precedentes en los que la Suprema Corte acuñó el criterio de la improcedencia del juicio de amparo en contra de actos que afectaran derechos políticos, dentro del

[11] Además, claro, de las múltiples críticas que esta desprotección generó por años entre grupos políticos y en la sociedad en general, esta situación también generó algún reproche internacional, a partir de una queja presentada por un grupo de ciudadanos de Nuevo León ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con motivo de unas reformas introducidas a la ley electoral de dicha entidad federativa. Una de las principales quejas planteadas por estos ciudadanos era, precisamente, la inexistencia en México de mecanismos jurisdiccionales que permitieran la defensa de los derechos políticos (véase CIDH [1991]. Una muy completa documentación de este caso puede verse en Santos [2001]).

cual los derechos políticos se habían convertido en "derechos de papel", al carecer de una garantía secundaria que permitiera reparar efectivamente cualquier violación a éstos. Después de esta reforma, se habilitaba un procedimiento sencillo, de fácil acceso al ciudadano, a partir del cual pudiera defender sus derechos políticos ante una instancia imparcial e independiente.

El TEPJF asumió plenamente desde un inicio la defensa de los derechos políticos de la ciudadanía como una de sus principales banderas, desarrollando una robusta jurisprudencia con la cual, paulatinamente, ha ampliado la protección de estos derechos mediante el JDC.

Así, por ejemplo, ha establecido que la interpretación de las normas que contienen derechos político-electorales del ciudadano no debe realizarse en forma restrictiva, pues se trata de derechos que tienen como finalidad promover la democracia participativa. De ahí que "toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental" (Tesis S3ELJ 29/2002).

Asimismo, precisamente producto de esta interpretación expansiva de los derechos políticos y de la función que debe cumplir el JDC, el TEPJF ha sostenido que se trata de un procedimiento que sirve no sólo para la protección de los derechos políticos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación en materia política, sino también para proteger otros derechos asociados a éstos, "a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia complemente y a tutela judicial efectiva" (Tesis S3ELJ 36/2002). De esta manera, ha sostenido que entran en la protección del JDC derechos como el de petición, acceso a la información, de reunión y de libre expresión y difusión de las ideas en materia político-electoral.

Por ejemplo, en relación con el derecho de acceso a la información, ha sostenido que el correcto ejercicio de los derechos de asociación y afiliación en materia política "supone tener una

información adecuada acerca de los partidos políticos", pues de negarse ésta

> se estarían prohijando ciudadanos desinformados, en particular, carentes de información básica acerca de los partidos políticos a los que pretendan afiliarse o en los que militen y, por lo tanto, sin estar en una aptitud de tomar una decisión suficientemente informada (Tesis SELJ 58/2002).

Pero, sin duda, una de las aportaciones más significativas de la jurisprudencia del tepjf a la protección de los derechos políticos fue asumir jurisdicción para revisar actos internos de partidos políticos, respecto de los cuales se alegara violación a derechos políticos de sus militantes. No obstante que en sus primeros años de vida el tepjf rechazó esta posibilidad (Tesis S3E-LJ 15/2001) al no estar concedida de manera expresa ni por la Constitución ni por la ley; posteriormente, ante la presentación de casos en los que claramente los militantes de los partidos políticos se encontraban en pleno estado de indefensión respecto de sus derechos políticos, estableció la procedencia del jdc para impugnar actos definitivos e irreparables de los partidos políticos (Tesis S3ELJ 03/2003).[12]

En suma, a lo largo de su corta vida, el TEPJF ha mostrado una clara vocación de defensa de los derechos políticos. Lo cual, sin duda, ha contribuido significativamente a remediar paulatinamente la paupérrima situación en la que se encontraba el disfrute de estos derechos, producto de un prolongado régimen autoritario y de la ausencia de garantías efectivas para su defensa. No es casual que la doctrina haya relacionado al TEPJF con la teo-

[12] Esta jurisprudencia del TEPJF resultó de tanta relevancia, que en la más reciente reforma constitucional electoral de finales de 2007 el poder reformador de la Constitución elevó a rango constitucional, en el artículo 99, esta facultad del Tribunal para analizar actuaciones de partidos políticos que violenten los derechos políticos de sus militantes. Algo que, como ha puesto de manifiesto Alanis (2008), es sólo uno de los varios aspectos en los que la jurisprudencia del TEPJF ha influido en la más reciente reforma constitucional electoral.

ría garantista de Ferrajoli (Orozco 2005), presentándolo como un tribunal centrado en la garantía de los derechos fundamentales de carácter político. Para lo cual, el JDC ha resultado una pieza fundamental.

Sin embargo, me parece que esta pretensión expansiva del JDC tiene sus límites y no debe derivar en excesos que con el paso del tiempo resulten contraproducentes para el propio TEPJF. Y creo, además, que la sentencia de la Sala Regional que me ocupa se acerca peligrosamente a dichos límites, al permitir, sin además establecer ningún tipo de candado para casos futuros, el que una agrupación política esté legitimada para presentar un JDC. Ciertamente es una manifestación clara de su vocación garantista y de la capacidad expansiva del JDC, pero, hasta donde la sentencia permite ver, pareciera una decisión poco meditada en cuanto a las consecuencias que esto puede generar.

Es necesario recordar lo antes dicho en el sentido de que la función principal de un tribunal constitucional no es sólo decidir casos, sino decidirlos de tal manera que con ello se estén previniendo otros. Pues no hay que olvidar que, al final de cuentas, el derecho es sobre todo una herramienta de pacificación de conflictos sociales (y en este caso también políticos), lo cual se consigue también mediante la prevención. Es por ello que los tribunales constitucionales en ningún momento deben perder de vista el impacto que sus resoluciones puedan generar, no sólo en el aquí y el ahora, sino también (y sobre todo) en el futuro.

En suma, me parece que habilitar a una agrupación política estatal para interponer un JDC tiene el efecto de abrir la caja de Pandora, pues pretenderán ingresar por esa vía una serie de controversias promovidas no sólo por agrupaciones políticas estatales, sino también nacionales e incluso partidos políticos. Esto, porque los criterios que utiliza el Tribunal para nada son excluyentes de que puedan beneficiar a esas otras instituciones políticas, toda vez que no están basados ni en un especial carácter que pudieran llegar a tener las agrupaciones políticas estatales, ni en una situación particular de estado de indefensión, sino

que la artificial construcción de la legitimidad se basa en la persecución de un verdadero interés, algo que también pudieran poseer en un caso concreto los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

En efecto, como se podrá recordar, la argumentación de la Sala Regional tiene por objeto poner de manifiesto, por un lado, que las agrupaciones políticas son conjuntos de ciudadanos que, a través de ellas, participan en la vida democrática del país (también lo son los partidos políticos).

Por otro lado, señala que el financiamiento público es fundamental para que las agrupaciones políticas puedan llevar a cabo la función que les encomienda el ordenamiento jurídico y que cualquier acto de las autoridades electorales "que llegue a determinar la modificación, reducción o negativa en esos recursos financieros a estas formas de asociación política, indiscutiblemente producirá una afectación relevante en la instauración de tales actividades" (SM-JDC-255/2010, 11).

Pero habría que decir que cualquier determinación de la autoridad electoral en ese sentido dificulta no sólo que "estas formas de asociación política" puedan cumplir con sus finalidades, sino que sucede lo mismo con otras formas de asociación política que reciban financiamiento público (como los partidos políticos).

Finalmente, si bien resulta convincente el argumento de la Sala en el sentido de que la merma o disminución en el financiamiento público implicaría el debilitamiento e, incluso, en algunos casos pudiera causar la desaparición de algunas de estas formas de asociación política (podríamos sostener lo mismo respecto de los partidos políticos), no me parece para nada convincente la conclusión a la que arriba en el sentido de que, por lo tanto, "es menester que cualquier determinación de las autoridades electorales que incidan sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas estatales, sea susceptible de revisión a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano" (SM-JDC-255/2010, 12).

Ello, porque como la propia Sala Regional va a reconocer al analizar la siguiente causal de improcedencia, dicha agrupación no se encontraba en estado de indefensión, pues el ordenamiento jurídico sí le proveía de recursos (incluso dos), a partir de los cuales pudiera combatir esa merma o disminución en su financiamiento público.

Pero incluso aceptando que el argumento fuera convincente, su propia lógica pudiera ser utilizada para sostener la legitimidad de los partidos políticos para promover juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, para impugnar actos de la autoridad electoral que limiten o mermen su financiamiento público, pues éste también es fundamental para que cumplan con las finalidades que les encomienda el ordenamiento jurídico. Y el argumento de la Sala no señala ninguna situación o circunstancia especial en la que se encuentre la agrupación actora y que pudiera justificar que en este caso, excepcionalmente, dicha agrupación estuviera legitimada para interponer un juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano.

Por el contrario, el argumento, más que establecer una excepción, establece una regla general: todo acto de las autoridades electorales que afecte el otorgamiento de financiamiento público a una organización política estatal, impide que ésta cumpla con las funciones que le confiere el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, es susceptible de ser impugnado a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales. Una regla general que, al no estar basada en ningún tipo de circunstancia especial (y, por lo tanto, no estar planteada en forma de excepción), resulta fácilmente trasladable a toda forma de asociación política (agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos estatales, partidos políticos nacionales, etcétera).

En suma, me parece que la decisión en el sentido de reconocer la legitimidad de las agrupaciones políticas para promover el JDC es una muestra del garantismo exacerbado en el que, en ocasiones, incurre el TEPJF. Lo cual, comienza a valerle ya severas críticas académicas.

Salazar, por ejemplo, ha sostenido que el TEPJF, que a partir de la reforma de finales de 2007 cuenta con nuevas y mayores facultades, en ocasiones,

> parece que está aprendiendo a utilizarlas como lo haría un infante al que le regalan su primera caja de crayones: con fuerza, sin forma, en todas direcciones, en todas partes. Pero, según los propios jueces, lo hacen con vocación 'garantista' (Salazar 2011, 57).

Y que ese actuar, a veces, ha llevado al TEPJF a cometer ciertas inconsistencias, como el olvidar la aplicación de sus propios precedentes o, como en el caso que me ocupa, suplantar abiertamente al legislador democrático ampliando artificialmente la procedencia de un medio de impugnación pensando y diseñado para el acceso exclusivo de los ciudadanos. De lo que se deduce que el TEPJF utiliza el discurso garantista como un pretexto y no como una estrategia argumentativa, con lo que los tribunales traicionan

> su función como garantes de los derechos contra la arbitrariedad porque, arropados en la retórica del garantismo, actuaron arbitrariamente. Y con ello, por supuesto, contravinieron el sentido auténtico de la teoría (Salazar 2011, 84).

La escisión del medio de impugnación

Sobre el análisis de la segunda causal de improcedencia, relacionada con el principio de definitividad, entendido en este caso como la necesidad de agotar los medios de impugnación locales antes de acudir a la jurisdicción federal, me parece que sale a la luz el otro debate vocacional interno del TEPJF: si ante determinados supuestos debe actuar como tribunal constitucional o como tribunal de legalidad.

El argumento de la mayoría de la Sala, que me parece refleja la vocación de tribunal constitucional, es en términos muy simplificados

el siguiente: puesto que lo que plantea la actora es, en parte, la inaplicación de ciertas disposiciones legales y reglamentarias por considerarlas contrarias a la Constitución, y esto es algo que un juez local no está habilitado para realizar, por consiguiente, no puede exigírsele a la actora, exclusivamente en lo que se refiere a este argumento, que agote los medios de impugnación que le provee el ordenamiento jurídico local y, en consecuencia, sólo respecto de este planteamiento el JDC resulta procedente.

El argumento de la magistrada disidente, que me parece refleja la vocación de legalidad del Tribunal, es, en esencia, el siguiente: el JDC debió declararse improcedente toda vez que el ordenamiento jurídico prevé que deben agotarse las instancias locales antes de acudir a la federal, y en este caso es claro que no se actuó de esa manera, pues, además, de haberlo hecho, hubiese podido eventualmente conseguir el objetivo de su impugnación, que era revocar el acuerdo del CEEPAC.

En relación con estos argumentos, creo que la postura de la mayoría es la que resulta más convincente, a pesar de lo cual me parece que no actuó de la manera más correcta, pues no debió reencauzar parcialmente el medio de impugnación a la jurisdicción local, sino resolver también las cuestiones de legalidad en plenitud de jurisdicción. Precisamente para no dar pie a señalamientos como el del voto de minoría que se refiere a una posible transformación del concreto a un control abstracto de constitucionalidad, algo que me parece de lo más relevante para efectos de determinar los alcances de la facultad de inaplicación del Tribunal.

Efectivamente, si bien nunca es fácil en algunos casos concretos diferenciar entre cuestiones de legalidad y cuestiones de constitucionalidad, si esto se logra, las cuestiones de inconstitucionalidad por lo general merecen un previo y especial pronunciamiento. En algunos sistemas, sobre todo en países europeos, a través de un mecanismo generalmente denominado “cuestión de inconstitucionalidad”, incluso los procedimientos en los cuales surge el planteamiento de inconstitucionalidad son detenidos, en tanto el tribunal constitucional, a quien le es enviado el planteamiento de incons-

titucionalidad de una norma, resuelva sobre la validez de ésta.[13] Es decir, que en estos casos lo primero que debe atenderse y resolverse es precisamente el cuestionamiento de que la norma que se está aplicando es inconstitucional, pues, lógicamente, de resultar cierto esto, sería innecesario analizar y pronunciarse sobre cualquier agravio de legalidad, pues al estar fundamentado, así sea en parte, en una norma que se estima inconstitucional, el acto resulta plenamente anulable.

Esta regla general admite, desde luego, matices como los que han definido tribunales de amparo, al sostener que en una demanda de amparo no necesariamente deben atenderse prioritariamente los agravios de inconstitucionalidad si éstos no son la cuestión principal del juicio. Así, por ejemplo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Civil del Primer Circuito ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos:

> Entonces, sólo en el supuesto de que se advierta que la norma general que se tilde de inconstitucional en el juicio de amparo directo determine el sentido toral de la sentencia definitiva, laudo o resolución reclamados, por referirse a un aspecto fundamental, y que se encuentra aplicada en perjuicio del quejoso, es posible que se dé preferencia al examen de los conceptos de violación que sobre el particular se esgriman; en cambio, si no se refiere a un aspecto primordial y a través del análisis de los aspectos de legalidad, como sería la indebida aplicación de la ley, se llegara a la conclusión de la inconstitucionalidad del acto reclamado, no sería procedente abordar el examen de la ley, pues a nada práctico conduciría, ya que por las particularidades del juicio de que se trata, la determinación de inconstitucionalidad de la norma general sólo tiene efectos limitados a la sentencia reclamada (Tesis I.3o.C. J/63).

[13] Uno de los estudios más completos que se ha realizado en castellano sobre la figura de la "cuestión de inconstitucionalidad" es, sin duda, el de Corzo (1998), al que remitimos para mayor profundidad sobre el funcionamiento de esta figura en distintos sistemas jurídicos.

Ahora bien, en el caso analizado, claramente el planteamiento de inconstitucionalidad está dirigido a disposiciones que son fundamentales para la emisión del acto reclamado, pues justamente en dichas disposiciones es en donde se establece que a las agrupaciones políticas estatales les serán aplicables las mismas obligaciones que a los partidos políticos, entre las que se encuentra la de devolver al CEEPAC los montos de financiamiento público no ejercido o no comprobado. Así, en este asunto resultaba insoslayable para la Sala Regional el pronunciarse sobre las cuestiones de constitucionalidad, antes que respecto del resto de agravios, los cuales, como ya se ha dicho, fueron reencausados a la autoridad jurisdiccional local.

Por lo tanto, me parece que no le asiste la razón a la magistrada disidente cuando plantea en su voto particular que la Sala Regional debía esperar a que este asunto se resolviera en la jurisdicción local para, partiendo de cómo se hubiesen interpretado y aplicado las normas tildadas de inconstitucionales, la Sala realizara el análisis de su constitucionalidad. Ciertamente, lo que propone la magistrada disidente no es algo exótico o poco recurrido en otras jurisdicciones. En Estados Unidos, por ejemplo, es bastante conocido que la Corte Suprema rara vez asume las cuestiones de inconstitucionalidad desde el primer caso planteado.[14] Por lo general, espera a que el debate constitucional se encuentre más maduro, a partir de las discusiones y resoluciones que se generen en casos seguidos ante tribunales inferiores.[15]

---

[14] Ciertamente ello no se debe a que no le sea solicitado a la Corte que conozca de ellas. Es también sabido que la Corte Suprema estadounidense atiende una muy pequeña cantidad de las solicitudes para conocer de casos que año con año le son planteadas principalmente mediante la figura del *writ of certiorari*. Sobre el funcionamiento de esta institución en la Corte Suprema de Estados Unidos puede verse Ahumada (1994).

[15] Como sostiene Magaloni, "los juristas norteamericanos parecen coincidir en que la importancia e impacto nacional de la cuestión controvertida es un factor primordial para pronosticar la intervención del Tribunal en el proceso de formación de la doctrina. Asimismo, también coinciden en que el Tribunal, por lo general, antes de pronunciarse sobre cualquier cuestión constitucional o legal relevante, espera a que tenga lugar el proceso de *percolation* en los tribunales intermedios, de tal modo que, al momento de tomar su decisión, puede contar con una adecuada

Sin embargo, en este caso, dicho actuar no tenía demasiado sentido, toda vez que el órgano jurisdiccional local seguramente no hubiese entrado a hacer ninguna valoración sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, sino que se hubiese limitado a resolver los argumentos de legalidad planteados y, casi con seguridad, declararse incompetente para pronunciarse sobre el planteamiento de inconstitucionalidad. Ello, porque, como es sabido, hasta fechas recientes el Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente a través de la Suprema Corte y demás tribunales de amparo, sostenía, aun a pesar de la literalidad del artículo 133 de la Constitución mexicana, que los jueces locales no podían hacer control de constitucionalidad, ni siquiera por el método de la inaplicación.

El anterior criterio, sin embargo, al parecer ha sido o está por ser oficialmente abandonado, toda vez que la SCJN, al resolver la consulta 912/2010, ha señalado que los jueces de todo el país están obligados a verificar que las leyes que aplican son conformes con la Constitución y con tratados en materia de derechos humanos.[16] Dado el sentido del pronunciamiento de la SCJN y de la obligación que se deriva del artículo 1 de la CPEUM, me parece que no existen razones para pensar que de ello se encuentren excluidos los jueces electorales locales.

Dicho lo cual, si el caso que es analizado se presentara hoy en día, lo señalado por la magistrada Galindo tendría bastante más sentido o, si se prefiere ver de esa manera, carecería de toda solvencia el argumento utilizado por la mayoría de la Sala para devolver los autos a la jurisdicción local para que resolviera las cuestiones de legalidad, conservando para su conocimiento las de constitucionalidad, basado principalmente en el argumento de que

perspectiva del problema y evaluar los efectos jurídicos y sociales que han tenido las distintas reglas de decisión elaboradas por los otros tribunales" (2001, 173).

16 De hecho, se tiene conocimiento de que el magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz, de la Cuarta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León, ha hecho uso de esta atribución al resolver el Recurso de Apelación 43/11, el 8 de agosto de 2011, en la cual declaró inaplicable al caso concreto, por inconstitucional, un artículo de la legislación penal de Nuevo León.

la jurisdicción local no podía pronunciarse sobre los planteamientos de inconstitucionalidad. A la luz de lo señalado por la SCJN en el caso antes mencionado, me parece que el TEPJF no estará en posibilidad de actuar en casos futuros como lo hizo la Sala Regional en este caso. Pues si se toma en serio —como creo debe ser siempre— lo dicho por la Corte, esto implica que de ahí en adelante cualquier juez electoral del país podrá decidir sobre la inaplicación de normas que estime inconstitucionales.

Queda aún por analizar el interesante planteamiento de la magistrada disidente en el sentido de que al haber aceptado la Sala Regional conocer el caso para resolver las cuestiones de constitucionalidad, sin exigir que se hubiese agotado la instancia local, incurre en un control abstracto de inconstitucionalidad, algo que, en principio, está vedado a la jurisdicción del TEPJF. Señalo que "en principio" porque precisamente el planteamiento de la magistrada disidente adentra en la forma como se ejerce el control concreto de constitucionalidad. Sobre todo, lleva a preguntarse si es posible y válido que en el marco de una controversia planteada se pueda analizar la constitucionalidad de una norma, desde una perspectiva más bien abstracta.

Como se sabe, el control concreto de constitucionalidad nace en Estados Unidos, aunque como bien ha dicho Ahumada (2004, 17) no precisamente con Marbury vs. Madison, pues previo a este caso, tanto en la Corte Suprema y, principalmente, en cortes estatales, ya se ejercía control de constitucionalidad concreto. Pues bien, es interesante advertir cómo en este país, que tradicionalmente se ha sostenido por la doctrina constitucional no estadounidense, que no admite el control abstracto de inconstitucionalidad, sí es posible que, a partir de casos concretos, se pueda plantear y llevar a cabo un análisis abstracto de la norma que se tilda de inconstitucional.

Efectivamente, en un interesante artículo, Vírgala (2001) pone de manifiesto cómo en Estados Unidos también se lleva a cabo un control constitucional abstracto "camuflado" y que la famosa doctrina del *case and controversy* no siempre es demasiado

rigurosa, de tal manera que permite ciertas formas de control abstracto, especialmente tratándose de los tribunales de mayor jerarquía. Ello debido a que, como señala Stone,

> el control concreto definido en el sentido de que la función judicial es la de resolver los conflictos jurídicos entre dos partes con intereses enfrentados y aplicando el derecho preexistente no deja de ser un mito en lo que se refiere a los tribunales norteamericanos colocados en el vértice de la estructura judicial, pues tales tribunales se enfrentan a problemas sociales generales e intentan dar soluciones normativas, conformando el momento final de producción de la norma jurídica (Stone citado en Vírgala 2001, 79).

De tal manera que, en ocasiones, se admite que estos tribunales en el marco de casos y controversias concretos lleven a cabo un análisis de la norma más bien abstracto, confrontando directamente la norma (y no necesariamente la interpretación que de ella hace la autoridad aplicadora) con la Constitución.

Para el caso que me ocupa, esto tiene enorme relevancia, toda vez que si se hace el tipo de análisis de constitucionalidad que realiza el TEPJF, parece más un estudio abstracto en el que confronta el texto de la porción normativa de la ley impugnada con la Constitución. Sin embargo, lo hace en el marco de una controversia concreta.

Considero que este actuar es casi inevitable y está implícito en la facultad de inaplicar una norma al caso concreto por considerarla inconstitucional. Efectivamente, si el control de constitucionalidad concreto implicara únicamente que el juez se limitara en los casos planteados a enjuiciar la interpretación que hizo la autoridad aplicadora, sin poder confrontar directamente la norma con la Constitución, entonces no habría casos de desaplicación. En efecto, si lo que es inconstitucional es la interpretación que lleva a cabo la autoridad aplicadora, entonces eso no se corrige con la inaplicación, sino con una interpretación conforme.

La inaplicación, por decirlo de otra manera, procede cuando no hay interpretación conforme posible, y eso sucede cuando el vicio de inconstitucionalidad no está en la interpretación, sino en la norma. Y el juez sólo podrá llegar a ello confrontando directamente la norma con la Constitución, es decir, haciendo un análisis abstracto.

En este sentido, el control concreto en algunos casos guarda enorme cercanía con el mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad que existe en diversos países europeos, conforme al cual si el juez de una causa advierte la existencia de una norma que estime inconstitucional, debe plantear la cuestión ante el tribunal constitucional para que se pronuncie sobre ella. La semejanza, me parece, está en la forma como se ejerce el control de constitucionalidad mediante este mecanismo y en algunos casos de control concreto como el analizado, en donde lo concreto —es decir, la aplicación de la norma— es relevante sólo como un requisito para proceder al análisis de constitucionalidad, pero éste, por las circunstancias del caso, en ocasiones termina siendo más bien abstracto.[17]

Dicho lo cual, me parece que el planteamiento que hace la magistrada disidente en el sentido del riesgo de caer en un control abstracto no resulta demasiado problemático, pues, como lo he sostenido, el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad cuando se decide sobre la inaplicación de una norma puede llegar a hacerse en términos más bien abstractos si el vicio de inconstitucionalidad que se advierta a partir de un caso concreto se encuentra no en la interpretación que le dio la autoridad aplicadora, sino en la propia norma.

Por lo tanto, no me parece inapropiado lo hecho por la mayoría en el sentido de entrar a conocer y resolver el planteamiento de inconstitucionalidad. Quizá, en aras del principio de economía procesal y, sobre todo, para evitar los cuestionamientos de los

[17] Corzo (1998, 213) ha recordado lo sostenido por Jiménez (1998) en el sentido de que la cuestión de inconstitucionalidad es concreta en su inicio, pero abstracta en su enjuiciamiento.

que es objeto la sentencia en el voto particular, creo que la Sala debió resolver la totalidad de los agravios planteados en plenitud de jurisdicción. Así, me parece que hubiese podido construir más sólidamente la excepción al principio de definitividad basada en la necesidad de atender planteamientos de inconstitucionalidad, de los que no podía hacerse cargo la autoridad jurisdiccional local.

Todo este debate, sin embargo, me parece que cae en letra muerta a partir del pronunciamiento que avala el control de constitucionalidad y convencionalidad difuso, realizado por la SCJN al resolver la consulta 912/2010 y del nuevo contenido del artículo 1 de la CPEUM. Entonces, si a partir de ello cualquier juez del país está obligado a aplicar la Constitución y los tratados internacionales preferentemente a las normas que los contradigan, ello implica, lógicamente, su facultad de declararlas inaplicables a casos concretos. Y si esto es así, la excepción al principio de definitividad construida por la mayoría de la Sala Regional, basada en la premisa de que los jueces locales no pueden realizar inaplicación de normas, pierde entonces cualquier sustento. Lo cual, me parece, obligará al TEPJF a aplicar estrictamente el principio de definitividad en este tipo de casos y, por lo tanto, reencauzarlos a la jurisdicción local, aun cuando se hagan valer planteamientos de inconstitucionalidad de normas.

IV. El fondo también es relevante. Igualdad y límites de la facultad reglamentaria

Aunque ya se ha dicho que lo principal de este caso, me parece, está en el debate que surge a partir de la valoración de los requisitos de procedibilidad del JDC —es decir, en una cuestión de forma—, lo resuelto en relación con los agravios de fondo no es, para nada, intrascendente. Ciertamente me parece que si bien no se le puede acusar a la Sala Regional de no ser exhaustiva en los agravios de fondo o de no haber fundado y motivado suficientemente la calificación de éstos, creo que sí pudo haber

echado más mano de su vocación como tribunal constitucional protector de derechos.

Como antes se ha señalado, la principal función de los tribunales constitucionales no es la de decidir casos, sino la de establecer reglas generales que eviten la repetición de casos futuros, o bien, prevean pautas sólidas para su resolución. Considero que, al analizar los argumentos de fondo, la Sala Regional deja pasar parcialmente la oportunidad de establecer esas pautas en relación con los dos principales temas que se derivan del planteamiento de inconstitucionalidad: la igualdad o diferencia entre agrupaciones y partidos políticos (y, por lo tanto, la justificación del trato igualitario que les da la norma) y los límites de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales.

Ciertamente, me parece que los agravios son planteados de una manera muy deficiente en ambos casos, pero, a pesar de ello, le brindaban a la Sala Regional la oportunidad de construir una argumentación más desarrollada, sólida y convincente sobre esos dos temas de enorme importancia que, seguramente, volverán a la palestra en casos futuros. A continuación me referiré, brevemente, a ambos temas.

Igualdad entre agrupaciones y partidos políticos

El planteamiento de la agrupación actora es deficiente, pero suficiente para poner sobre la mesa un tema de enorme relevancia: ¿son esencialmente iguales las agrupaciones y los partidos políticos? Si no lo son, ¿por qué, entonces, el ordenamiento jurídico les da un trato igualitario? ¿No afecta esto el principio de igualdad?

El razonamiento con el que aborda el Tribunal este planteamiento me parece demasiado legalista, muy propio de la vocación aún remanente de tribunal de legalidad. Palabras más, palabras menos, sostiene que si bien los partidos y las asociaciones tienen naturaleza distinta —sin abundar demasiado en por qué—, el ordenamiento jurídico establece para ambos la obligación de

rendir cuentas del financiamiento que reciben. Y que el ejercicio del derecho de asociación política debe hacerse en cumplimiento de las obligaciones que establezca el ordenamiento, entre las cuales se encuentra la de rendir cuentas y devolver el financiamiento público no ejercido o no comprobado.

Se trata de un razonamiento, me parece, un tanto tautológico, toda vez que no suena demasiado congruente construir un argumento sobre lo que dispone el ordenamiento jurídico si el agravio está dirigido precisamente a cuestionar que el ordenamiento jurídico está mal, porque está tratando igual a instituciones que son esencialmente diferentes y, por lo tanto, resulta inconstitucional por violar el principio de igualdad, más que el derecho de asociación (algo que la Sala Regional debió advertir en suplencia).

Ante esto, aunque coincido plenamente con la conclusión, me resultan un tanto insatisfactorias las premisas utilizadas por la Sala Regional actuando como tribunal de constitucionalidad. Creo que el tema de fondo que debió haber atendido era el de la naturaleza de las agrupaciones y de los partidos políticos, para determinar si se trata de asociaciones esencialmente iguales o diferentes y, por ende, si se encuentra justificado el trato igualitario que dé la ley. Es decir, analizar el agravio a la luz del principio de igualdad.

Ahora bien, el principio de igualdad no implica dar un tratamiento igual a todas las personas en todas las situaciones, sino que es admisible que el ordenamiento jurídico establezca ciertas diferenciaciones de trato sin que ello, por sí solo, violente dicho principio. Incluso, para algún destacado constitucionalista, puesto que el derecho opera regularmente mediante la definición de supuestos de hecho de los que surgen consecuencias jurídicas para unos determinados sujetos, que son así diferenciados de quienes no se encuentran en la misma situación, “puede decirse, sin exageración alguna, que lo propio del Derecho es establecer diferencias” (Rubio 1997, 611).

La existencia de tratos iguales y desiguales, justificados desde la perspectiva de la igualdad, fue establecida desde la clásica formulación de justicia de Aristóteles: "Por ejemplo, parece que la justicia consiste en igualdad y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales" (Alexy 2001, 385).

El principio de igualdad, por lo tanto, también significa que el legislador no tenga que colocar a todos en las mismas posiciones jurídicas, ni que tenga que procurar que todos presenten las mismas propiedades naturales o que se encuentren en las mismas situaciones fácticas (Alexy 2001, 384). Implica, por el contrario, dar un tratamiento justo que, de acuerdo con la fórmula aristotélica, significa en principio dar un tratamiento igual a quienes se encuentren en una situación de igualdad y dar un tratamiento desigual a quienes se encuentren en una situación de desigualdad.

Sin embargo, incluso la doctrina, la jurisprudencia constitucional y en algunos ordenamientos jurídicos nacionales, entre los que podríamos incluir al mexicano, admiten que se puedan dar tratos diferenciados a quienes en principio se encuentren en una situación de igualdad respecto de un determinado ámbito, con el objetivo de lograr, en los hechos, una igualdad material que en términos reales no existe en otro ámbito. Tal es el caso, por ejemplo, de las normas de discriminación positiva a favor de la mujer, de grupos étnicos o vulnerables, las cuotas de género en materia electoral, etcétera.

Ahora bien, para que los tratos diferenciados estén justificados a la luz del principio de igualdad no pueden ser cualquiera, sino que, en todo caso, deben perseguir una finalidad razonable y no basarse en criterios discriminatorios. Por lo tanto, el quejoso que tilde de inconstitucional una norma jurídica por violentar el principio de igualdad, tiene que acreditar una serie de extremos: la existencia de una situación de igualdad, la existencia de una norma que da un tratamiento jurídico diferenciado a esa situación

de igualdad pero, además, que éste no persigue una finalidad razonable, o que está basado en criterios discriminatorios. O bien, lo contrario, como lo que me parece debió argumentar con mayor profundidad la agrupación actora, la existencia de una situación de diferencia sustancial, que, sin embargo, recibió un trato igual por el ordenamiento jurídico.

La primera clave, claro está, se encuentra en determinar si entre dos objetos de comparación existe igualdad sustancial o no. Para ello, debe recordarse que el principio de igualdad designa un concepto relacional y no la cualidad de una persona, de un objeto o de una situación cuya existencia pueda ser afirmada o negada como descripción de esa realidad aisladamente considerada. Se trata, por el contrario, del resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos, entre los que se encuentran los sujetos u objetos respecto de los cuales se aduce que son iguales o desiguales y el "término de comparación", que es el criterio con base en el cual se predica dicha igualdad o desigualdad (Rubio 1997, 608). Así, por ejemplo, cuando se compara a una persona de raza blanca con una persona de raza negra utilizando como término de comparación el color de la piel, el resultado del juicio de igualdad necesariamente señala la diferencia entre ambos sujetos. Por el contrario, si se hace esta misma comparación utilizando como término de comparación la dignidad de la persona, la solución es completamente diferente, pues, de acuerdo con este criterio, tanto las personas de raza blanca como las de raza negra son seres humanos igualmente dignos (Rubio 1997, 639).

Así, es completamente relevante para el efecto de determinar si una norma es válida a la luz del principio de igualdad identificar adecuadamente el o los términos de comparación con base en los cuales se realiza el juicio de igualdad para, precisamente, establecer las premisas de las que se parten y, por ende, la validez de la conclusión a la que se arriba.

En el presente caso, comparando en general a las agrupaciones con los partidos políticos, si bien como advierte

la Sala Regional no se puede sostener que exista una igualdad sustancial, sí existen, por otro lado, muchas similitudes y, por lo tanto, términos de comparación a partir de los cuales el resultado de un juicio de igualdad entre agrupaciones y partidos políticos da —pongámoslo así— positivo. Uno de ellos, estrechamente vinculado al derecho de asociación, es el relativo al financiamiento público que reciben y a las obligaciones que de ello se desprenden. Es decir, en relación con el tema del financiamiento me parece que sí existe en alguna dimensión del análisis una igualdad sustancial: al final ambas son organizaciones de ciudadanos que reciben financiamiento público para hacer efectivo, entre otras cosas, el derecho de asociación política de sus miembros.

En fin, me parece que en esto la Sala Regional deja pasar una buena oportunidad para desarrollar una argumentación más convincente de por qué, siendo en términos generales diferentes las agrupaciones y los partidos políticos, está justificado —y no viola, por tanto, el principio de igualdad— el hecho de que el ordenamiento jurídico dé un trato igual. La respuesta que seguramente hubiese advertido la Sala, de haber llevado a cabo un juicio de igualdad más riguroso, hubiese sido algo parecido a lo que ya hemos apuntado: que si bien las organizaciones y los partidos políticos son diferentes en muchas cosas, hay algunas en las que son esencialmente iguales y, respecto de algunas de ellas, por la finalidad que se persigue, está justificado que el ordenamiento jurídico dé un trato igual.

Los límites a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas

Sobre el análisis relacionado con este agravio, tendría bastante menos qué decir. Esencialmente estoy de acuerdo con la forma como aborda y resuelve este planteamiento la Sala Regional, aunque nuevamente me parece que el análisis de constitucionalidad (y no hay que olvidar que para ello la Sala decidió conocer el caso) resulta ligeramente mal planteado.

Por un lado, es verdad que la Sala establece correctamente que la autoridad administrativa electoral, en este caso el CEEPAC, contaba con facultades expresas otorgadas por el Congreso del Estado de San Luis Potosí para emitir disposiciones reglamentarias. También me parece adecuado que la Sala haya recordado que esas facultades no son cheques en blanco, sino que están acotadas por una serie de principios relativos a la naturaleza de los reglamentos y a su relación con las leyes de las cuales emanan.

Efectivamente, la Sala recuerda que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas —también de las electorales— está sujeta cuando menos a dos principios: el de reserva de ley y el que, con apoyo de una tesis de la Suprema Corte, denomina el de subordinación jerárquica.

El primero de ellos se refiere a cuando la Constitución establece que determinadas materias solamente pueden ser objeto de regulación por parte de una ley, lo que excluye la posibilidad de que un reglamento se ocupe de ellas. Un ejemplo de ello es el proporcionado por Tena, cuando sostiene que la facultad reglamentaria del presidente de la República "no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso" (Tena 1995, 467).

El segundo de los principios es el de subordinación jerárquica, o que algunos autores han denominado de "primacía de ley" (Garza 1997, 148). Éste implica que, dada la superioridad jerárquica de la ley sobre el reglamento y el carácter dependiente de éste respecto de aquélla, el reglamento no puede contradecir a la ley, sino que debe circunscribirse al marco de ésta. El propio Tena, siguiendo una idea muy kelseniana, señala que el reglamento no puede exceder el alcance de una ley ni contrariarla, sino que debe respetarla "en su letra y en su espíritu", toda vez que el reglamento "es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley" (Tena 1995, 468).

En la tesis que cita de soporte la Sala Regional (Tesis P./J. 30/2007), se señala que el principio de subordinación jerárquica implica también que el reglamento no pueda modificar el contenido de una ley. Esto, para algún autor más bien remite a la invocación del principio de autoridad formal de la ley, previsto en el artículo 72, inciso f, de la Constitución, y que se instituye así como un límite más a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas. Dicho principio, en esencia, implica que "para poder modificar, reformar, derogar o abrogar una ley, deberá seguirse el mismo procedimiento que, el idóneo, para su creación" (Garza 1997, 148).

Sin embargo, por otro lado, creo que en este punto la sentencia tampoco está exenta de crítica, pues me parece un planteamiento implícito de inconstitucionalidad, que si bien es infundado, al menos merecía un análisis por parte de la Sala. Considero que lo que en el fondo está sosteniendo la agrupación actora no es que el CEEPAC no tuviese facultades para emitir reglamentos, sino una cuestión previa y más esencial: que el Congreso del Estado de San Luis no puede conceder dicha facultad reglamentaria, es decir, lo que la actora llama delegación de su facultad legislativa.

Estoy cierto de que es un planteamiento mal formulado y de que no se sostiene, pero es algo que la Sala, me parece, no atiende con suficiente profundidad. Creo que en relación con esta parte del agravio nuevamente sale a la luz la vocación de tribunal de legalidad, que considera suficiente sustentar la decisión judicial con lo previsto en la ley. El problema está en que el planteamiento que hace la actora no es de legalidad, sino de constitucionalidad, algo que la propia Sala acepta expresamente al admitir el recurso.

Por lo tanto, si el planteamiento era de constitucionalidad, no se refería tanto a las facultades legales expresas, sino a cuestionar la constitucionalidad de la actuación del legislador al precisamente conceder en la ley dichas facultades expresas. Insisto, me parece un agravio mal elaborado e infundado (es decir, sostengo que constitucionalmente los congresos locales pueden conceder

en las leyes electorales facultades reglamentarias a las autoridades administrativas electorales), pero, a pesar de ello, si el Tribunal hubiese echado mano de su vocación de tribunal constitucional, creo que hubiese tenido que definir este aspecto.

Lo cual necesariamente hubiese llevado a analizar las facultades del Congreso estatal —y no las del CEEPAC— a la luz de la Constitución, especialmente de los artículos 116, fracción IV y 41, los cuales brillan por su ausencia en el juicio de constitucionalidad que la Sala debía realizar de este planteamiento de la actora.

Como puede apreciarse, no sólo en las cuestiones de forma sino también en las de fondo pueden encontrarse en este caso debates constitucionales de la mayor importancia. Especialmente en relación con este apartado de cuestiones de fondo del caso, me parece que lo más criticable de la sentencia es dejar pasar la oportunidad de desarrollar una argumentación sólida —que sirva como precedente para casos futuros— en los cuales se abordarán las cuestiones que, si bien mal planteadas, se desprenden con mediana claridad del caso planteado por la agrupación actora.

V. Conclusión

La crítica académica de las sentencias necesariamente tiene que ir dirigida a motivar la reflexión sobre nuevas o mejores posibilidades de argumentación o resolución de casos similares en el futuro. De tal manera que si bien puede parecer injusta —y lo es hasta cierto punto—, en tanto que dicha crítica no se realiza en las mismas condiciones en las que se elaboró la sentencia, también puede resultar de provecho, no porque se pretenda convencer a los magistrados de un particular y modesto punto de vista —lo cual sería demasiado presuntuoso—, sino porque a partir de ellas la judicatura puede conocer otra opinión, de personas ajenas a los procesos y liberadas del interés de las partes. Y con ello iniciar un diálogo virtuoso en el que tanto la judicatura como la academia resultan recíprocamente beneficiados y que derive

en una mayor calidad argumentativa y decisoria de las sentencias que dictan nuestros jueces.

Así pues, y si contribuye como objeto de debate lo aquí expuesto, me parece necesario recapitular lo que, desde mi punto de vista, pone de manifiesto en este caso, que en ocasiones el TEPJF sigue inmerso en una lucha por definir su verdadera vocación. Pero no sólo eso, sino también por actuar en congruencia con lo que se espera de un tribunal: que asuma su vocación, cualquiera que ésa finalmente sea.

En primer término, me parece que en la discusión sobre la legitimidad de la agrupación actora para interponer un JDC, la Sala Regional ciertamente actúa motivada por una clara vocación garantista y asumiéndose como tribunal constitucional, sin embargo, la conclusión a la que llega me parece un tanto decepcionante, tomando en cuenta que proviene de un órgano que asume su vocación de tribunal constitucional protector de derechos. Considero que al no definir claramente que dicha legitimidad es motivo de alguna excepción razonable (como alguna característica especial de quien impugna o de la situación en la que encuentra), lejos de sentar las bases para la solución de casos futuros, abre una enorme puerta para que después tanto partidos políticos como agrupaciones políticas nacionales opten por ventilar sus impugnaciones por la vía del JDC. Al no haber establecido ningún tipo de condicionamiento o restricción razonable, veo muy complicado que el TEPJF niegue legitimidad en casos similares a partidos y agrupaciones políticas nacionales sin caer en una franca contradicción. Con lo cual se corre el riesgo de desvirtuar y desnaturalizar innecesariamente uno de los instrumentos más poderosos y efectivos de protección de derechos fundamentales con los que cuentan los ciudadanos en México.

En cuanto a la procedencia parcial del recurso exclusivamente para efectos de analizar los temas de constitucionalidad, creo que aquí es donde más se pone de manifiesto esa tensión interna entre tribunal de legalidad y tribunal de constitucionalidad. Por un lado, la mayoría opta por conocer el medio de impugnación

dada la imposibilidad de que los jueces locales se pronuncien sobre cuestiones de constitucionalidad, pero, por otro lado, la magistrada disidente propone el reencauzamiento total del medio de impugnación, mediante una aplicación estricta del requisito de procedibilidad consistente en agotar las instancias locales antes de acudir a la federal (principio de definitividad). No obstante, como ya se ha comentado, considero que este debate ha perdido todo sentido a partir de la habilitación del control difuso de constitucionalidad, pues dado que ahora se reconoce expresamente que los jueces locales (incluidos los electorales) pueden inaplicar normas que estimen inconstitucionales, en todos los casos posteriores que sean similares, el TEPJF tendrá que aplicar más estrictamente el principio de definitividad para reencauzarlos a la jurisdicción local. Casualmente, tendrá que hacer esto no con base en una premisa de tipo legalista (como la que, me parece, propone la magistrada disidente), sino, paradójicamente, para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de control constitucional difuso.

En relación con los planteamientos de fondo, el análisis de la actuación de la Sala Regional resulta un tanto engañoso. Por un lado, es verdad que el que conozca de estos planteamientos obedece fundamentalmente a que la mayoría opta por seguir su vocación de tribunal constitucional. Sin embargo, a la hora de entrar en el análisis de dichos planteamientos, lo hace más bien parecido a como lo haría un tribunal de legalidad, es decir, limitándose a determinar si los supuestos están o no previstos en el ordenamiento jurídico y resolviendo en consecuencia. Con lo cual, parece olvidar que en un juicio de constitucionalidad (así sea en uno de carácter concreto) el principal objeto de enjuiciamiento es, precisamente, el ordenamiento jurídico. Con lo cual corre el riesgo de terminar dando una respuesta insatisfactoria por no ser totalmente congruente con lo planteado (con bastante deficiencia) por la actora.

Además de ello, ya que había decidido asumir su carácter de tribunal constitucional y, en consecuencia, analizar la constitucio-

nalidad de las normas tildadas de inconstitucionales, creo que debió actuar verdaderamente como tal, identificando correctamente los vicios de inconstitucionalidad aludidos y desarrollando una argumentación más sólida y convincente en relación con los temas constitucionales planteados.

Por todo ello, concluyo que el TEPJF sigue en casos como éste buscando y tratando de definir cuál es su auténtica vocación. Lo cual me parece que, más que un problema vocacional, es un problema de entendimiento a toda cabalidad de lo que implican sus atribuciones, especialmente aquellas referidas al control de constitucionalidad. Los órganos jurisdiccionales con atribuciones de control de constitucionalidad son, ante todo y antes que cualquier otra cosa, jueces constitucionales, y en ese carácter, con esa responsabilidad y desde esa perspectiva, deben actuar siempre.

Lo cual, además, cada vez es menos exclusivo en sistemas democráticos, donde todos los jueces del ordenamiento jurídico no sólo están vinculados a lo establecido en la ley, sino también —y principalmente— se encuentran vinculados a la Constitución (Aragón 1998, 164 y ss.). Y bastante menos, por no decir que nada, en un país como el nuestro, en el que en la actualidad se establece expresamente que todos los jueces están así vinculados y se les reconoce, también expresamente, su coresponsabilidad en el control de constitucionalidad. Ante dicho panorama, las aparentes crisis vocacionales del TEPJF están irremediablemente destinadas a desaparecer por completo. Y cuanto antes suceda, será mejor para todos.

VI. Fuentes consultadas

Acuerdo 44/06/2010. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

Ackerman, Bruce. 1997. "The Rise of World Constitutionalism". *Virginia Law Review* 4 (mayo): 771-97.

Ahumada Ruiz, Marian. 1994. "El 'certiorari'. Ejercicio discrecional de la jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, (mayo-agosto), 86-136.

——. 2004. *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y Políticas*. Pamplona: Thomson Civitas-Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra.

Alanis Figueroa, María del Carmen. 2008. La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008. En Córdova y Salazar 2008, 4-33.

Alexy, Robert. 2001. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aragón, Manuel. 1998. *Estudios de Derecho Constitucional.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bartee, Alice Fleetwood. 1984. *Cases Lost, Causes Won. The Supreme Court and the Judicial Process*. Nueva York: St. Martin's Press.

CIDH. 1991. *Informe No. 8/91. Caso 10.180*, 22 de febrero.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. 2008. *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.

Corzo Sosa, Edgar. 1998. *La cuestión de inconstitucionalidad.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cruz Villalón, Pedro. 1987. *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Favoreu, Louis. 1994. *Los tribunales constitucionales*. Barcelona: Ariel.

Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 2ª ed. Madrid: Trotta.

Fix-Fierro, Héctor. 2000. Poder Judicial. En González y López-Ayllón 2000, 176.

García Pelayo, Manuel. 1981. "El 'estatus' del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1 (enero-abril): 33-4.

Garza García, César Carlos. 1997. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: McGraw-Hill.

Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian cases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gloppen, Siri, Roberto Gargarella y Elin Skaar, eds. 2004. *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Londres y Pórtland: Frank Cass.

González, María del Refugio y Sergio López-Ayllón, eds. 2000. *Transiciones y diseños institucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Jiménez Campo, Javier. 1998. Sobre la cuestión de inconstitucionalidad. En *Estudios sobre jurisdicción constitucional*. Madrid: McGraw-Hill.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Magaloni, Ana Laura. 2001. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*. Madrid: McGraw-Hill.

Moctezuma Barragán, Javier. 1994. *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: UNAM.

Nino, Carlos Santiago. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2005. “Justicia electoral y garantismo jurídico”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 13 (julio-diciembre): 151-203.

Reglamento de agrupaciones políticas estatales. 2003. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

Reglamento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. 2008. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

Rubio Llorente, Francisco. 1997. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Sadurski, Wojciech, ed. 2002. *Constitutional Justice East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*. La Haya: Kluwer Law International.

Salazar, Pedro. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica/ UNAM.

——. 2011. Dos versiones de garantismo espurio en la jurisprudencia mexicana. En Salazar, Aguiló y Presno, 2011, 57-84.

Salazar, Pedro, Josep Aguiló y Miguel Presno. 2011. *Garantismo espurio*. Madrid/México: Fundación Coloquio Jurídico Europeo/Fontamara.

Santos de la Garza, Luis. 2001. *Los derechos humanos en materia política. Caso 10.180 México. Análisis y documentos*. San Nicolás de los Garza: Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Sentencia SM-JDC-255/2010. Actor: Agrupación Política Estatal “Defensa Permanente de los Derechos Sociales”. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Disponible en: http://200.23.107.66/siscon/gateway.

dll/nSentencias/nMonterrey/nSENSM2010/jdc/sm-jdc-0255-2010.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$up=1 (consultada el 25 de abril de 2012).

Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell, eds. 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Stotzky, Irwin, ed. 1993. *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder: Westview Press.

Tate, Neal C. y Vallinder, Torbjörn, eds. 1993. *The Global Expansion of Judicial Power.* Nueva York y Londres: New York University Press.

Tena Ramírez, Felipe. 1995. *Derecho constitucional mexicano*. 29ª ed. México: Porrúa.

Tesis I.3o.C. J/63. AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EL EXAMEN DE SU CONSTITUCIONALIDAD NO SIEMPRE DEBE SER PREVIO AL DE LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD, SINO QUE DEBE ESTAR DETERMINADO POR LA TRASCENDENCIA QUE LA NORMA GENERAL TENGA EN EL SENTIDO DEL FALLO RECLAMADO Y SU RELACIÓN CON LOS ASPECTOS PRINCIPALES O ACCESORIOS DEL JUICIO NATURAL. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Semanario *Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Julio de 2009, 656.

—— S3ELJ 01/97. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN EN LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 171-74.

—— S3ELJ 15/2001. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. *Justicia Electoral*, suplemento 5, 2002, 19-20.

—— S3ELJ 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Jurisprudencia,* 72-3.

—— S3ELJ 36/2002. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS A LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Jurisprudencia*, 120-1.

—— SELJ 58/2002. 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 *Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Jurisprudencia*, 58-61.

—— S3ELJ 03/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Justicia Electoral*, suplemento 7, 2004, 18-20.

—— S3ELJ 12/2004. MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 171-74.

—— P./J. 30/2007. FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, 1515.

—— XI/2010. CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. PARA SU ANÁLISIS ES INSUFICIENTE LA SOLA CITA DEL

PRECEPTO EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 3, número 7, 2010, 55-6.

——— 2a./J. 58/2010. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. Segunda Sala de la SCJN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Mayo de 2010, 830.

Thayer, James B. 1893. "The origin and scope of the American doctrine of Constitutional Law". *Harvard Law Review*, vol. VII, núm. 3, octubre.

Vírgala Foruria, Eduardo. 2001. "Control abstracto y recurso directo de inconstitucionalidad en los Estados Unidos". *Revista Española de Derecho Constitucional* 62 (mayo-agosto): 79.

Entre el control de legalidad, de constitucionalidad y la protección de derechos es el número 12 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en julio de 2012 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.