

# CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

*Alma Leticia Gómez López\**

**SUMARIO:** I. Control abstracto de la constitucionalidad de leyes electorales. II. Control concreto de la constitucionalidad de leyes, actos y resoluciones electorales. III. El control de la constitucionalidad local electoral.

**E**l surgimiento de las instituciones, valores e ideales democráticos plasmados en nuestra Constitución no fue casual, para llegar a la consolidación de los mismos. Nuestro país tuvo que vivir movimientos sociales que marcaron la historia de nuestra nación. La fuerza y convicción de quienes encabezaron esas luchas dio como fruto nuestro actual sistema jurídico federal y democrático que nos rige.

Como magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, mucho me estimula que la consolidación institucional que ahora vivimos sea fruto del pensamiento, entre otros, de tres coahuilenses. Uno, en la estructura federal y republicana de nuestro país, don Miguel Ramos Arizpe, padre del federalismo, quien diseñó la organización jurídica política de México en las Bases Constitucionales que integraron la Constitución de la República de 1824; otro preclaro coahuilense lo es don Francisco I. Madero, guía de la revolución política para instaurar la democracia, y don Venustiano

---

\* Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

Carranza, impulsor del constitucionalismo social, quienes con sus aportaciones nos sirven de guía y ejemplo en el compromiso de pugnar por la preservación de las instituciones y los valores democráticos que en esta ocasión nos convocan, en particular mediante el sistema de justicia constitucional en materia electoral.

Podemos afirmar que con las reformas a la Carta Magna, que le dieron validez a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, y a la vez a la creación del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la dinámica social y política de México se conduce con firmeza en la construcción de la democracia, ello gracias a la certeza de que los procesos electorales se encuentran judicializados, y de esta forma se otorga certidumbre y seguridad jurídica a los sufragistas del país.

El actual modelo de justicia constitucional que prevalece en el país ha generado que se consolide el concepto democrático, salvaguardando los derechos políticos electorales de todos los mexicanos, llevándonos con esto a formar un sistema de justicia electoral sólido que fortalece los derechos ciudadanos y las instituciones que tienen como objetivo velar por los procesos electorales y resolver sobre el respeto al voto, en esta rama del derecho que apenas cuenta con veinte años de vigencia.

El avance en esta materia y lograr el propósito enunciado en la ley, es una responsabilidad coparticipativa de todos los mexicanos, por lo cual los juzgadores, los profesionales del derecho y los partidos políticos, imbuidos de un propósito de alto contenido ético, debemos pugnar por alcanzar con plenitud la democracia.

La democracia en México, valga el símil, es como un árbol frondoso que cubre un mosaico étnico-político de la patria, que extiende sus ramas en la proyección que le da la ciudadanía, las agrupaciones y los partidos políticos, con el intercambio de ideas y experiencias y el razonamiento para crear leyes e instituciones que garanticen nuestra realidad nacional y en forma equitativa y con justicia electoral permitan que la savia de la democracia fertilice ese árbol frondoso que en vía institucional habrá de dar cobertura al territorio nacional.

La ley suprema, que proclama la igualdad, la equidad, la libertad del hombre y aspira a que brille con intensidad la justicia, es un pro-

nunciamiento que será una realidad cuando todos los mexicanos aceptemos esos principios, puesto que no basta para alcanzar la democracia, el crear leyes y generar instituciones electorales, cuya vigencia y valor moral deben prevalecer en la práctica diaria de tan elevados ideales, sino que es condición indispensable declinar la actitud negativa de denostar cotidianamente estos valores, y dejar la pasión electoral en plano secundario cuando se aspira a escalar el poder.

Edmund Burke, pensador inglés del siglo XVIII, afirmó: “La estabilidad de los gobiernos más que de la mera fuerza, depende de la costumbre, del arraigado respeto a las leyes de un país como han venido siendo y son”. Lo anterior nos lleva a concluir que nos encontramos en la ruta correcta, toda vez que la consulta plurinominal genera la convicción del ser democrático responsable y participativo, como condición de gobernabilidad en la democracia.

Como es de todos sabido, la reforma política de 1996 vino a llenar un importante vacío en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes en el ámbito electoral, pues con anterioridad a ella no estaba previsto ningún sistema que permitiera el ejercicio de dicho control. Dicha reforma tuvo como objetivo primordial el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral que garantizara, bajo los principios rectores y valores democráticos que imperan en nuestra nación, la conformidad de las leyes electorales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales en las entidades federativas, así como la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votados y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país.

#### I CO TROL A STRACTO DE LA CO STITUCIO ALIDAD DE LE ES ELECTORALES

Con dichas reformas se le confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un procedimiento abstracto, competencia

para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la ley fundamental, como se precisa, en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicha acción es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

## II CONTROL CONCRETO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS RESOLUCIONES ELECTORALES

Igualmente, en el artículo 99 de la Carta Magna se le otorgó al Tribunal Electoral el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que se refiere a la ya mencionada facultad de la Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, se le otorga a dicho tribunal competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, como medios de control constitucional, el juicio de revisión constitucional electoral, el cual procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias surgidas durante ellos; y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridades electorales que hayan resultado violatorios de sus derechos políticos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Con lo anterior se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano de control en materia electoral, con la competencia para conocer en forma abstracta de la mencionada acción de inconstitucionalidad; en tanto que el Tribunal Electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación tiende a garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos político-electorales

de los ciudadanos, para verificar que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

Con lo anterior se atendió una petición reiterada de los partidos políticos, que sostenían que resultaba inadecuado que en un estado de derecho hubiera ausencia de instrumentos jurídicos que permitieran el control de la constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral.

### III EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL ELECTORAL

Al encontrarse los estados de la República bajo el régimen federalista, ello debe implicar que se lleve a cabo un proceso de simplificación y desregulación en los procedimientos, a fin de que se estimule el ejercicio de actividades por parte de los particulares, y ocasione que cada estado ejerza su propia autonomía para definir el régimen interior de acuerdo con su soberanía constitucional.

John Stuart Mill afirma que “cuando se dan las condiciones para la formación de uniones federales eficientes y duraderas, su multiplicación es siempre un beneficio para el mundo”. Aceptado este principio podemos admitir que cuando la federación da lugar a la creación del derecho electoral como una rama constitucional, también se deben crear instituciones descentralizadas para organizar, controlar y calificar las elecciones.

Con lo anterior se provoca una reacción refleja, que propicia que las entidades de la República, a su vez, en ejercicio de las facultades que el federalismo constitucional les tiene reservadas, también puedan crear un derecho constitucional electoral, al promulgar, a través de las legislaturas locales, las leyes estatales acordes con sus necesidades y a semejanza de lo que acontece en el orden nacional.

Así, las constituciones de los estados, al definir el contenido y los alcances de su régimen interior, como lo refieren, entre otras disposiciones, los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución federal, dan origen a todo un sistema jurídico interno que conforma el orden jurídico nacional.

Como norma fundamental debe ser garantizada a través de procedimientos y medios sustanciados ante las mismas autoridades estatales; depender de un ámbito de gobierno distinto para garantizar la Constitución estatal, como lo sostiene el magistrado Manuel González Oropeza, es claudicar su propia soberanía que le encomienda la Constitución federal. Por ello es válido sostener que el control constitucional en las entidades federativas es un paso lógico en la consolidación del Estado de derecho en México.

Así, la modernización constitucional electoral en los estados de la República ha generado una tendencia adoptada, hasta ahora, por algunas entidades federativas, para incorporar mecanismos de control constitucional, así como las normas que los definan.

En el estado de Coahuila existe un avance respecto a los medios de control de la constitucionalidad local, al establecerse en el artículo 158 de la carta magna local, que la justicia constitucional local se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática, bajo el principio de supremacía constitucional, que tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al conocer el Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de tribunal constitucional local, en materia electoral, la acción de inconstitucionalidad local, que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y la Constitución (local), las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala en forma expresa que ésta es la única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial, quien de oficio o a petición de parte puede declarar la inaplicabilidad de una norma o acto que estime contrario a la Constitución.

De esta manera, es notable el avance democrático y plural que se tiene en el estado, al incorporarse dentro de su Constitución un medio de control que garantice la conformidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, con la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Sin embargo, no obstante que fue a partir del año dos mil, en que las entidades federativas, ejerciendo su soberanía y en uso de sus facultades, empezaron a implementar, en su ámbito de competencia, instituciones como medios jurisdiccionales de protección constitucional, aún queda camino por recorrer para que la totalidad de las entidades federativas cuenten con un sistema de control constitucional dentro de su ámbito local, puesto que si bien es cierto que todas las entidades han promulgado su legislación electoral, pocas de ellas han introducido en su sistema órganos y medios de control constitucional acordes con su peculiar fisonomía sociopolítica. Pero si es evidente que avanzamos por la senda del derecho a la perfectibilidad del ser nacional y a la mayor cultura popular y participación en el proceso electoral, habrá de esplender con mayor brillo la democracia, como ideal y como forma de vida del ser social.

De esta manera, con atención a la concordancia que existe entre la supremacía constitucional y el régimen federal que otorga soberanía a los estados, nos lleva a concluir que cada entidad federativa debiera, previo análisis y consenso con los actores en los distintos sectores y al tener en cuenta a los factores políticos y sociales que les son propios, establecer instituciones como medios jurisdiccionales de protección constitucional, entre las que pueden destacar el reconocimiento de que los derechos políticos son derechos del hombre sujetos a ser protegidos por el sistema de justicia constitucional estatal, por lo que una acción de inconstitucionalidad puede operar de manera abstracta para la anulación de una ley inconstitucional; otro mecanismo pudiera ser el de opinión previa a la aprobación de la ley por parte del Tribunal Constitucional Local, sobre la constitucionalidad del mismo.

La experiencia que se tiene a través de estos últimos once años, en que se han aplicado los medios de control constitucional a nivel fede-

ral, nos permite señalar que su incorporación a la Carta Magna ha generado innumerables ventajas, pues con ello se tiene la posibilidad de hacer efectivos los derechos que nos otorga la Constitución y la ley, se judicializa en un sistema integral con instrumentos para controlar la constitucionalidad de las leyes y actos electorales en forma abstracta y concreta, y al emitirse jurisprudencia obligatoria se va creando certeza jurídica para todo el sistema de derecho electoral.

Cada proceso electoral que se registra en el país hace aflorar la pasión política de la inconformidad; sin embargo, al contar ya con un cuadro normativo, obligadamente se encauzan las leyes, actos o resoluciones, a la certeza jurídica que debe prevalecer en la apreciación de cada voto ciudadano.

De esta manera, es conveniente alentar el ejercicio soberano de las atribuciones estatales, para que cada entidad, en ejercicio de su soberanía, incorpore a su legislación los mecanismos de control constitucional, a fin de que cada elección sea un proceso limpio, transparente, cuya confiabilidad armonice con el sentir nacional, y así avancemos juntos en la modernidad que permite la vigencia del derecho.

# REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

*Armando Xavier Maldonado Acosta\**

**SUMARIO:** Introducción. I. Reflexiones breves sobre el control de la constitucionalidad de leyes en México. II. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como garante del control de la constitucionalidad de leyes electorales secundarias. III. La razón jurídica electoral como vía pacífica para dirimir conflictos políticos derivados de las elecciones. IV. La justicia electoral en el binomio economía-procesos electorales. V. La Justicia Electoral en México como cultura. VI. La democratización de la justicia electoral en México. VII. Conclusiones.

## I INTRODUCCIÓN

La pluralidad política de México, sinónimo de nuestro tiempo, ha permitido un debate constante de ideas y opiniones de diversa naturaleza, al abrigo de un Estado de Derecho Constitucional Democrático, en la agenda legislativa federal se esgrimen actualmente diversas iniciativas de ley, como la concerniente a la materia electoral, de suma importancia para

---

\* Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

nosotros en virtud de que el Derecho Electoral en nuestro país resulta trascendente en su vida pública, por ser una técnica ciudadana legitimadora de los representantes populares a nivel federal, estatal y municipal.

Al respecto se han difundido en el colectivo ciudadano, acuerdos y resoluciones de las diversas autoridades administrativas y jurisdiccionales, que conforman la geografía institucional electoral del país. Cabe mencionar que estas instituciones democráticas son consecuencia de períodos significativos de logros y consensos de fuerzas políticas, para dotar con instituciones ciudadanas y profesionales el ejercicio de la función electoral, la cual se enfoca esencialmente a contribuir al desarrollo de la vida democrática, al vigilar y organizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, y así asegurar el ejercicio del voto activo y pasivo del ciudadano y a su vez al fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Con una mirada retrospectiva, en estos 20 años de Justicia Electoral en México, podemos recordar que con la reforma electoral de 1987 se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) con autonomía y competencia en elecciones federales sin embargo, las resoluciones emitidas por dicho Tribunal podían ser revocadas por los colegios electorales, de las cámaras legislativas.

En años subsecuentes, con las reformas de 1990 y 1993 se instituyó el Tribunal Federal Electoral (Trife), se transitó hacia un modelo heterocompositivo jurisdiccional de solución de conflictos derivados de las elecciones federales, al derogarse los colegios electorales que estaban integrados por órganos legislativos.

Las reformas electorales de 1996 erigieron al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con facultades más amplias, como la de realizar el cómputo y formular la declaración de validez de la elección de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, y con la competencia para resolver los medios de impugnación derivados de elecciones estatales, a través del juicio de revisión constitucional electoral.

En ese contexto se puede establecer que uno de los temas que la reforma electoral necesariamente debe retomar es el control de la constitucionalidad de leyes electorales, es decir, otorgar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de tutelar los principios o

axiomas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a leyes electorales secundarias.

Conexo a lo anterior, se aborda en estas reflexiones diversos contenidos, enfocados a resaltar la importancia jurídica, política, económica y cultural en la construcción y aplicación del derecho electoral, y el valor de la justicia electoral en nuestro país.

I RE LE IO ES RE ES SO RE EL CO TROL  
DE LA CO STITUCIO ALIDAD DE LE ES E ICO

La doctrina establece diversos órganos encargados del control de la constitucionalidad,<sup>1</sup> sin embargo, en cuanto a órganos jurisdiccionales, destacan dos sistemas de control de la constitucionalidad de leyes, una reflexión muy concisa permitiría explicar que el sistema de tutela de la Constitución denominado concentrado,<sup>2</sup> se caracteriza porque un solo órgano jurisdiccional es el facultado para determinar sobre la inconstitucionalidad de leyes secundarias que no sigan armónicamente los enunciados previstos en la Constitución, con efectos generales de la resolución.

El sistema de control de la constitucionalidad por órganos jurisdiccionales conocido como difuso,<sup>3</sup> se caracteriza por un número determinado de jueces investidos con facultades para inaplicar leyes secundarias

- 
- <sup>1</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 4., Biblioteca de derecho constitucional, Universidad Autónoma Metropolitana, Oxford University Press, pp. 1317-1351. Establece en dicha obra una teoría general del control de la constitucionalidad, así como diversos entes encargados de la tutela constitucional en México.
  - <sup>2</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *El constituyente Filadelfia 1787*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 118. Señala que la Suprema Corte de Justicia se ha convertido en el único órgano judicial al que "le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal".
  - <sup>3</sup> Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del sesquicentenario de la instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1975, p.12. Adujo como antecedente del control difuso el caso resuelto por el juez inglés Edward Coke, del doctor Bonham en 1610, que sentó las bases del *Common Law*.

que pugnen con la Constitución en casos individuales, cuyos efectos de dichas sentencias se circunscriben únicamente al caso juzgado.

De los sistemas de control de la constitucionalidad concentrado y difuso se forman los llamados mixtos,<sup>4</sup> que se caracteriza por tener una especie de hibridación, que retoma algunos mecanismos de ambos sistemas.

En ese contexto la impartición de justicia mexicana contemporánea no podría entenderse sin la referencia obligada del juicio de amparo contra leyes<sup>5</sup> siendo el arquetipo de control constitucional de leyes doméstico por órgano jurisdiccional, el cual localiza sus bases constitucionales en los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer Artículo señalado se otorgan facultades a los tribunales de la federación para resolver las controversias que se presenten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, y en el segundo Artículo en comento se establecen de manera genérica las bases procedimentales y formas del juicio de amparo.

Prieto Díaz, refiere al respecto que:

“El amparo contra leyes es el instrumento fundamental con el que se ataca la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas generales expedidas por el órgano legislativo que sean contrarias a la Carta Magna. Este es el principal argumento, aunque no el único, que destaca la trascendencia del amparo que combate leyes inconstitucionales. Un principio consagrado en la Ley Suprema se refiere a la supremacía constitucional, lo cual implica que no pueden existir actos o leyes de la autoridad que sean contrarios a

---

<sup>4</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2007, p. 208.

<sup>5</sup> Prieto Díaz, Raúl Antonio, *Colección estudios teóricos y prácticos*, tomo 2, Serie amparo contra leyes, México, IURE Editores, 2004, p. 125.

las prevenciones consignadas en dicha ley. Por esto, se afirma pues no puede legislar *ad libitum* (es decir, sin freno o límite alguno). Pues no puede contradecir las disposiciones constitucionales”.

En ese orden normativo constitucional, en lo tocante a su base legal del juicio de amparo la encontramos en la “Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” que en su Título Segundo denominado “Del Juicio de Amparo Ante los Juzgados de Distrito”, capítulo I. De los Actos Materia del Juicio, el Artículo 114 prevé el objeto jurídico de esta vía jurídica, es decir, que al solicitarlo al juez de distrito el amparo y protección de la justicia federal este puede ser recurrido conforme a las fracciones I y VI respectivamente, contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso y contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del Artículo 1º de la ley analizada.

Sin duda el juicio de amparo ha sido la institución jurídica más sólida de nuestro sistema jurídico, que ha permitido al gobernado acceder a la tutela de sus garantías individuales en contra de una ley o del ejercicio público que vulnere el marco constitucional para servir de contrapeso jurídico al gobernado, este instrumento se debe retomar como referencia para deslizarlo con ciertos matices, en el derecho electoral<sup>6</sup> de nuestro país.

---

<sup>6</sup> Aragón Reyes, Manuel, Extracto de la conferencia magistral titulada *Democracia y representación. Dimensiones objetivas y subjetivas del derecho del sufragio*. Una cuestión Previa: Derecho del Sufragio y Derecho Electoral, p. 1. Conceptualiza el Derecho electoral como el “Conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados.

En ese tenor el Artículo 133 de la Constitución Política de México prevé el Principio de Supremacía Constitucional al señalar literalmente que:

“La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se apegarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

Sin embargo el Máximo Órgano Jurisdiccional del País, determinó que el Artículo 133 de la Constitución Política Mexicana, no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales, como se aprecia de la jurisprudencia constitucional identificada con el número de registro 193,435 dictada por el Pleno, localizada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X*, agosto de 1999, página 5, con número de tesis P./J.74/99, que a renglón seguido se observa:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

El texto expreso del Artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que

ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz. Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 4/2000-PL que fue declarada sin materia por el Tribunal Pleno, toda vez que sobre el tema tratado existen las tesis P./J. 24/2002, P./J. 25/2002, P./J. 23/2002 y P./J. 26/2002 que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, junio de

2002, páginas 5, 81, 82 y 83 con los rubros: “CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.”, “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.”, “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.” y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”, respectivamente.

Del criterio obligatorio jurisprudencial anterior se colige la Teoría de la Mutación Constitucional,<sup>7</sup> en virtud de que el enunciado lingüístico previsto en el Artículo 133 de manera gramatical establece un significado por parte del legislador originario, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como intérprete de la Constitución adscribe como significado dicho criterio.

---

<sup>7</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Transiciones y diseños institucionales*, capítulo II Constitución, Transición y Ruptura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 72 y 73. Refiere que “La mutación constitucional para la doctrina alemana consiste en la posibilidad de alterar el sentido de la norma constitucional sin modificar el enunciado lingüístico, es decir, conservando el mismo texto, la norma recibe otro significado. El

En ese contexto teórico, Fix-Zamudio y Valencia Carmona mencionan que en nuestro país, son varios los casos de mutación constitucional, como la del Artículo 28 de la Constitución Política de México, que estableció un marco liberal de la economía y sin embargo en la ley secundaria se conformó el principio de economía mixta, así como los artículos 97, 130 y el referido 133 de la Constitución.<sup>8</sup>

Se enfocaría en este punto entonces a considerar que todo Estado que tenga la democracia como forma de gobierno constitucionalmente, debe contar con un Derecho Procesal Constitucional<sup>9</sup> consolidado diseñado con vías jurídicas que permitan la prevalencia de su ordenamiento fundamental, con rutas jurídicas electorales de tutela constitucional que permita el acceso a la justicia electoral integral.

---

fundamento de la mutación es la necesidad política de realización y evolución del Estado; la incorporación de la realidad a la regulación. Es una forma de racionalizar, estabilizar y limitar el poder que asume la Constitución; la mutación produce un cambio en el interior del precepto constitucional. Pero la posibilidad de mutación no es ilimitada, la normatividad de la Constitución es uno de sus límites. Sin embargo, el problema radica en que se trata de un límite genérico y difícil de precisar. Otro límite es el texto de la Constitución, porque no se puede forzar el sentido de las palabras que conforman el enunciado normativo y la disposición constitucional no puede ser modificada, sino vía reforma. La interpretación debe mantener vigente la relación entre derecho y realidad constitucional y permitir el cumplimiento de las funciones de la Constitución. Cuando esto no es posible mediante la interpretación, procede la reforma, que confiere mayor claridad de significado a la Constitución y refuerza su normatividad. En resumen, la mutación constitucional es la modificación del contenido de la Constitución mediante su interpretación con efectos generales por los órganos competentes, sin que produzca una alteración de su texto”.

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit. (supra, nota 4)*, pp. 100-101.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 867-868. Establecen como principales instrumentos del derecho procesal constitucional mexicano: A) El juicio de amparo (artículos 103 y 107); B) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); C) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); D) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); E) El juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); F) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); G) El juicio político (artículo 110); H) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado B) (todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal).

II EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN COMO GARANTE DEL CONTROL  
DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES  
SECUNDARIAS

Con las reformas constitucionales de 1996, se previó un nuevo diseño normativo constitucional, tratándose del Derecho Electoral, con la adición al Artículo 105, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control de la constitucionalidad de leyes electorales, a través de las llamadas acciones de inconstitucionalidad que plantearan contradicciones entre una ley electoral secundaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105 fracción II.

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este Artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...]

En ese precepto constitucional se estableció que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la constitución es la prevista en este Artículo”, sin embargo este enunciado fue allanado por los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios de revisión constitucional electoral con claves: SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98 mismos que integraron las ejecutorias que conformaron la jurisprudencia con el rubro “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”.<sup>10</sup>

Con este razonamiento jurídico relacionado con el Control Constitucional Electoral, se resolvieron asuntos en materia electoral se organizaron y calificaron las elecciones constitucionales federales y locales hasta el año 2002, lo anterior porque la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral número 209/99, estableció la contradicción de tesis con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 6/98, respecto a la interpretación del Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue denunciada el 15 de noviembre de 1999, por el Magistrado Presidente José Luis de la Peza, y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 23 de mayo de 2002, con el número de expediente 2/2000-PL y emitió las siguientes tesis de jurisprudencia:

---

<sup>10</sup> Esta jurisprudencia fue suprimida del sistema jurisprudencial como consecuencia del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número de expediente 2/2000-PL y con número de identificación J.05/99.

No. Registro: 186,798

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 24/2002

Página: 5

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que para que exista contradicción de tesis es necesario que dos o más órganos jurisdiccionales sustenten criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que sean de su competencia, esto es, constituye un requisito de procedencia de la contradicción de tesis que los criterios discrepantes deriven de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales que estén facultados para pronunciarse sobre el punto a debate. Acorde con lo antes expuesto, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncia sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivada de un análisis de la inconstitucionalidad de una norma general en materia electoral que está fuera de su competencia, en sentido diverso al sustentado por este Máximo Tribunal, es evidente que no puede existir válidamente contradicción de tesis entre lo sostenido por dichos tribunales, ya que el órgano reformador de la Constitución le confirió la facultad exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer sobre la inconstitucionalidad de normas generales en esa materia, por lo que no procede jurídicamente enfrentar un criterio

sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre inconstitucionalidad de una ley, con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución, aun a título de aplicación del Artículo 133 constitucional; sostener lo contrario, en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que es la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios de órganos jurisdiccionales terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al dar a entender, implícitamente, que procede aquella contradicción entre tribunales que constitucionalmente actúan en diversos ámbitos de competencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 24/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

No. Registro: 186,765

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 25/2002

Página: 81

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS  
ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En el Artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y

publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 25/2002, la tesis

jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

No. Registro: 921,416

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

I, Contradicción de Tesis entre la SCJN y el T.E.

Tesis: 62

Página: 195

Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, página 82, Pleno, tesis P./J. 23/2002.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.-

De lo dispuesto en los Artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales

con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Novena Época:

Contradicción de tesis 2/2000-PL.-Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.-23 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.  
*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, página 82, Pleno, tesis P./J. 23/2002; véase la ejecutoria y el voto en las páginas 6 y 76, respectivamente, de dicho tomo.

No. Registro: 186,704

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 26/2002

Página: 83

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN

CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado Artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el Artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa-

ción o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. En cuanto al criterio contenido en esta tesis el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formuló reserva. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 26/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Estos criterios obligatorios cambiaron el paradigma de justicia electoral transitando entonces, hacia un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de plena legalidad, que dio como consecuencia un periodo de tiempo dentro del cual se soslayaron de resolver asuntos de constitucionalidad de leyes electorales, tratándose de su aplicación, resultó un sistema incompleto de tutela constitucional electoral, lo anterior sin menoscabo de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previstas en el Artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tocante a las citadas acciones de inconstitucionalidad, es decir, en el Sistema Electoral Mexicano tenemos un vacío legal, en el supuesto de que una ley electoral secundaria no esté construida con enunciados que observen los principios constitucionales, y esta no es impugnada por la vía de acción de inconstitucionalidad, dicha ley se vuelve vigente dentro de un sistema jurídico electoral determinado, en consecuencia, ocasiona lesiones jurídicas en su aplicación, y si un afectado, a través de los medios previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, pretendiera acceder a la Justicia Constitucional Electoral y acude al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arguyendo la contradicción de

esa ley secundaria con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho órgano jurisdiccional estaría imposibilitado jurídicamente para determinar el asunto en poder cotejar la ley secundaria con la Constitución y tutelarla.

Lo anterior es importante por la plural conformación de los órganos colegiados legislativos resultado de los avances democráticos, es ese contexto político plural que entraña visiones muchas veces encontradas y diversas, inclusive en la materia electoral, donde el Derecho Procesal Constitucional Electoral se convierte en un instrumento civilizado y pacífico de solución de conflictos políticos en dicha materia, cobra entonces trascendencia establecer la función jurisdiccional<sup>11</sup> electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como garante del control de la constitucionalidad<sup>12</sup> de leyes electorales en México.

En ese orden normativo, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a lo estatuido en el Artículo 105 párrafo segundo de nuestra Constitución, le toca resolver las acciones de inconstitucionalidad de Leyes Electorales en el procedimiento previsto en la “Ley Reglamentaria

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, 4ª ed., traducción Luis, Legaz, México, Colofón/Biblioteca Jurídica, 2000, p. 53. Señaló respecto de la función de la jurisdicción que “Esto es lo que hace la sentencia judicial, que es la función de la jurisdicción o “poder judicial”. Esta función no tiene, en modo alguno, carácter meramente declarativo —como lo da a entender su etimología: “*ius dictio*”, “declarar el Derecho”, y como sostiene la teoría en algunas ocasiones—; el tribunal hace algo más que declarar o constatar el Derecho ya contenido en la ley, en la normal general. Por el contrario, la función de la jurisdicción es más bien constitutiva: es creación de Derecho, en el sentido auténtico de la palabra. Pues la sentencia judicial crea por completo una nueva relación: determina que existe un hecho concreto, señala la consecuencia jurídica que debe enlazarse a él, y verifica en concreto dicho enlace. Así como los dos hechos— condición y consecuencia —van unidos por la ley en el dominio de lo general, tienen que ir enlazados en el ámbito individual por las sentencias de los tribunales de justicia. Por esta razón, la sentencia o concreción de la norma jurídica general o abstracta, continuación del proceso de creación jurídica, de lo general en lo individual; sólo el prejuicio según el cual todo Derecho se agota en la norma general, sólo la errónea identificación del Derecho con la ley pueden obscurecer una idea tan evidente”.

<sup>12</sup> González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 6*, México, 1993, Instituto

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con un nuevo diseño le correspondería, en su caso, en el primer acto de aplicación o molestia de la ley, la facultad de inaplicar leyes secundarias contrarias a la Constitución como acontece en el denominado juicio de amparo contra leyes.

Esta reflexión se orienta entonces a proponer la positivación constitucionalmente del control de la constitucionalidad de leyes electorales secundarias al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior facultaría al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la capacidad jurídica de interpretar e inaplicar leyes electorales secundarias, y tutelar nuestra Constitución mediante su cotejo cuando la impugnación del justiciable versara sobre la inconstitucionalidad de dicha ley, habida cuenta que es facultad de los tribunales federales, como lo prevé el Artículo 103 fracciones I y II de la Constitución Política, en el entendido que el Tribunal Electoral forma parte substancial hoy en día, del Poder Judicial, siendo órgano especializado en la materia electoral.

### III LA RAZ JURÍDICA ELECTORAL COMO POLÍTICA PARA DIRIMIR CONFLICTOS POLÍTICOS DERIVADOS DE LAS ELECCIONES

En la dimensión política, algunas elecciones se han caracterizado por algunos conflictos políticos como las recientes elecciones ordinarias del año 2006 celebradas en nuestro país, donde se realizaron una serie de

---

de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 32. Aduce en dicha obra que “La diversidad de los conflictos políticos y el senado. El control de la constitucionalidad nació en nuestro país otorgándose a los órganos políticos no jurisdiccionales. Cuando se trataba de una ley estatal que afectaba el federalismo constitucionalmente establecido, el Senado, como representante de las entidades federativas y como órgano federal por sí mismo, era llamado para dirimir la cuestión. Los antecedentes pueden ser tempranos como 1830”.

cuestionamientos enfocados al sistema electoral; sin embargo, los que concebimos la razón jurídica electoral como vía pacífica idónea para dirimir conflictos derivados de elecciones constitucionales, contar con instituciones democráticas, profesionales y consolidadas es tarea primordial de todos los entes que se vinculan en el ejercicio de la función electoral, así como construir un derecho político-electoral con fuertes cimientos donde el rumbo a seguir sea precisamente la tutela del estado-derecho y la justicia ciudadana.

Lo anterior encuentra sustento en las teorías liberales<sup>13</sup> deslizadas en la Constitución federal, localizadas en los Artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, que establecen:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” y “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

En esa razón jurídica el reconocimiento que realiza el Artículo 41 de nuestra Constitución Política a los partidos políticos<sup>14</sup> los ubica como entidades de interés público y con la noble labor de promover la

---

<sup>13</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 15ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 40. En relación a estas teorías liberales Rousseau señaló: “Supongamos que un Estado tiene diez mil ciudadanos. El soberano no puede considerarse sino colectivamente y en cuerpo, pero cada particular, en su calidad de súbdito, es considerado individualmente. Así, el soberano es al súbdito como diez mil a uno; es decir, que a cada miembro del Estado, le corresponde la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque esté sometido enteramente a ella”.

<sup>14</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 18ª ed., traducción Julieta, Campos, y Enrique, González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 16. Señala el origen electoral y parlamentario de los partidos políticos.

participación del pueblo en la vida democrática, y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Comparativamente, al respecto, Ecuador, España, Chile y Argentina, en sus marcos jurídicos se establece una ley de partidos políticos. A continuación añado un análisis conciso de las leyes atinentes a dichos países.

En la Ley de partidos políticos de Ecuador resaltan los Artículos siguientes:

#### TÍTULO PRIMERO

**Artículo 1.-** Esta Ley rige la constitución, actividad y extinción de los partidos políticos y garantiza su libre y autónomo funcionamiento, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos legalmente aprobados.

**Artículo 2.-** Los partidos están sometidos a la Constitución y a las leyes vigentes. Es su obligación acatar las manifestaciones de la soberanía popular, respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo y no constituir organizaciones paramilitares.

**Artículo 3.-** Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado.

Constituyen un elemento fundamental del sistema democrático: expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno.

Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija esta Ley.

**Artículo 4.-** Los partidos políticos reconocidos son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común. Tienen, además, personería política para el ejercicio de los derechos que esta Ley les reconoce.

## TÍTULO SEGUNDO

### Reconocimiento

**Artículo 9.-** Se garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en esta Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.

La vida jurídica de los partidos se inicia con su inscripción en el Registro correspondiente, previo reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral. Solo los partidos legalmente reconocidos gozarán de la protección establecida en esta Ley.

## TÍTULO TERCERO

### Organización

**Artículo 20.-** De acuerdo con la Ley, los partidos tienen libertad para adoptar y modificar los estatutos, reglamentos y en general las normas que rijan su organización y funcionamiento. Pero una vez aprobados, se hallan obligados a sujetarse estrictamente a sus disposiciones.

En estos instrumentos deberán constar la integración y atribuciones de las asambleas, organismos directivos y tribunales de disciplina y fiscalización.

Además, se establecerán los períodos de sesiones y de renovación de los diversos organismos partidarios.

**Artículo 21.-** Los integrantes del Tribunal de Fiscalización deberán emitir anualmente un informe analítico sobre la forma en que han sido llevadas las cuentas por el Tesorero, informe que

deberá ser conocido y aprobado por el organismo que contemple los estatutos del partido.

**Artículo 22.-** Las reformas que se hagan a los estatutos de los partidos y los cambios que se produzcan en su organismo directivo superior permanente, deberán notificarse al Tribunal Supremo Electoral dentro del plazo de ocho días, contados desde la fecha en que quedó firme la decisión.

**Artículo 26.-** Todos los otros asuntos relativos a la vida partidaria competen a los propios partidos que los resolverán internamente, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos. Sin embargo, podrán someterlos a conocimiento y resolución del Tribunal Supremo Electoral, si así lo acuerdan la asamblea nacional o las partes en conflicto, de común acuerdo.

**Artículo 30.-** Los partidos tendrán libre acceso a los medios de comunicación social y las tarifas que deban pagar por los comunicados y propaganda que publiquen o difundan, no podrán exceder de las fijadas para la publicidad comercial ordinaria.

Los medios de comunicación que violen esta disposición serán sancionados con una multa equivalente al triple de los valores pagados y con la devolución de la cantidad cobrada en exceso.

## TÍTULO SEXTO

**Artículo 42.-** Sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley, se garantiza el derecho de los partidos políticos, para organizar reuniones, desfiles y manifestaciones públicas.

**Artículo 43.-** Es libre la propaganda doctrinaria, política y electoral de los partidos a través de los medios de comunicación social o de cualquier otro, siempre que se respete el honor de las personas y la moral pública y se sujete a la Ley.

**Artículo 46.-** Si por razones políticas, en un medio de comunicación social, se hiciera una propaganda o una declaración que contenga alusiones contra el honor o buen nombre de las personas, el afectado podrá exigir que se publique una rectificación

gratuitamente. De considerar necesario, acudirá al Tribunal Provincial Electoral respectivo para hacer valer su derecho.

**Artículo 55.-** Quienes se aprovechen de sus funciones para coaccionar a otros a fin de que: se afilien a determinada agrupación política, participen en manifestaciones o desfiles, voten por un candidato o contribuyan pecuniariamente a financiarlos, serán castigados con una multa de un mil sucres a diez mil sucres. Si el infractor fuere un funcionario público será inmediatamente destituido de su cargo.

Por su parte en la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos de España, resaltan los Artículos siguientes:

## CAPÍTULO I

### De la Creación de los Partidos Políticos

**Artículo 1.** Libertad de creación y afiliación.

1. Los españoles podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley Orgánica.
2. La afiliación a un partido político es libre y voluntaria. Nadie puede ser obligado a constituir un partido o a integrarse o a permanecer en el mismo.
3. Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes.

**Artículo 3.** Constitución y personalidad jurídica.

1. El acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de regirse el partido que trata de constituirse. La denominación de los partidos no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o

que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrá coincidir, asemejarse o identificarse, aun fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas.

2. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Ley Orgánica.

## CAPÍTULO II

### De la Organización, Funcionamiento y Actividades de los Partidos Políticos

**Artículo 6.** Principios democrático y de legalidad.

Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

**Artículo 7.** Organización y funcionamiento.

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.

2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.

3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.

4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convoca-

toria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.

5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.

**Artículo 9.** Actividad.

1. Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

- a. Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.
- b. Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.
- c. Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la

sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

3. Se entenderá que en un partido político concurren las circunstancias del apartado anterior cuando se produzca la repetición o acumulación de alguna de las conductas siguientes:
  - a. Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta.
  - b. Acompañar la acción de la violencia con programas y actividades que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos.
  - c. Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.
  - d. Utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo.

- e. Ceder, en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, los derechos y prerrogativas que el ordenamiento, y concretamente la legislación electoral, conceden a los partidos políticos.
- f. Colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúen de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparen o apoyan al terrorismo o a los terroristas.
- g. Apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior.
- h. Promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas.
- i. Dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

4. Para apreciar y valorar las actividades a que se refiere el presente artículo y la continuidad o repetición de las mismas a lo largo de la trayectoria de un partido político, aunque el mismo haya cambiado de denominación, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus Grupos parlamentarios y municipales, el desarrollo de sus actos públicos y convocatorias ciudadanas, las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas, así como las actitudes significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos.

Serán igualmente tomadas en consideración las sanciones administrativas impuestas al partido político o a sus miembros y las condenas penales que hayan recaído sobre sus dirigentes, candidatos, cargos electos o afiliados, por delitos tipificados en los Títu-

los XXI a XXIV del Código Penal, sin que se hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.

En la Ley 18.603 ley orgánica constitucional de los partidos políticos de Chile, resaltan los siguientes artículos:

### TÍTULO I

#### De los partidos políticos, de sus actividades propias y de su ámbito de acción

**Artículo 1º** Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.

**Artículo 2º** Son actividades propias de los partidos políticos sólo las conducentes a obtener para sus candidatos el acceso constitucional a los cargos públicos de elección popular, para lo cual y con el objeto de poner en práctica los principios y postulados de sus programas, podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. Asimismo, podrán asistir, sólo con derecho a voz, mediante un representante debidamente acreditado en la forma que señale el Director del Servicio Electoral, a las actividades de las juntas inscriptoras establecidas por la ley No 18.556. Los partidos políticos podrán, además:

- a) Presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios y sus políticas y programas de conducción del Estado; y ante aquéllos y las autoridades que establecen la Constitución y las leyes, sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público;
- b) Cooperar, a requerimiento de los Senadores y Diputados, en las labores que éstos desarrollen;

- c) Contribuir a la formación de ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas;
- d) Efectuar las demás actividades que sean complementarias a las anteriores y que no estén prohibidas por la Constitución o las leyes.

Lo dispuesto en los incisos anteriores no impedirá a las personas naturales presentar candidaturas independientes para optar a cargos de elección popular. Tampoco impedirá a aquéllas ni a otras personas jurídicas hacer valer, ante los habitantes del país o ante las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, su criterio frente a la conducción del Estado y otros asuntos de interés público, o desarrollar las actividades mencionadas en las letras b) y c) del inciso segundo, siempre que ello no implique, por su alcance y su habitualidad, el funcionamiento de hecho de organizaciones con las características de un partido político.

Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la Nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros.

Los partidos políticos no podrán intervenir en el ejercicio de las atribuciones exclusivas de las autoridades que la Constitución y las leyes establecen, en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes. Tampoco podrán participar en los plebiscitos comunales a que se refiere el Artículo 107 de la Constitución Política de la República.{2}

**Artículo 3º** Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas.

El ámbito de acción de los partidos políticos se circunscribirá, en lo relativo a las actividades señaladas en el inciso primero del Artículo 2o., sólo a las Regiones donde estén legalmente constituidos.

**Artículo 19º** Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido. Para afiliarse a otro partido se deberá renunciar expresamente a la afiliación anterior, sin cuyo requisito la nueva será nula. Todo afiliado a un partido político podrá renunciar a él, en cualquier momento, sin expresión de causa. La renuncia producirá la desafiliación por el solo hecho de ser presentada al presidente del partido o al Director del Servicio Electoral. En este último caso, este funcionario deberá notificar la renuncia, por carta certificada, al presidente del partido.{11}

**Artículo 28º** Los partidos políticos tendrán un Tribunal Supremo que será elegido por el Consejo General.

El Tribunal Supremo designará de entre sus miembros titulares un presidente y un vicepresidente. También nombrará un secretario, con carácter de ministro de fe.

Al Tribunal Supremo corresponderán, además de las otras atribuciones que le asigna esta ley o que le otorguen los estatutos del partido, las siguientes: a) interpretar los estatutos y reglamentos; b) conocer de las cuestiones de competencia que se susciten entre autoridades u organismos del partido; c) conocer de las reclamaciones que se entablen contra actos de autoridades u organismos del partido que sean estimados violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, y adoptar las medidas necesarias para corregirlos y enmendar sus resultados; d) conocer de las denuncias que se formulen contra afiliados al partido, sean o no autoridades de él, por actos de indisciplina o violatorios de la declaración de principios o de los estatutos, o por conductas indebidas que comprometan los intereses o el prestigio del partido, y aplicar las medidas disciplinarias que los estatutos señalen, contemplando las disposiciones que hagan efectivo un debido proceso, y e) controlar el correcto desarrollo de las elecciones

y votaciones partidistas y dictar las instrucciones generales o particulares que para tal efecto correspondan.

La Ley orgánica de los partidos políticos de Argentina N° 23.298 en sus artículos a resaltar están los siguientes:

#### LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Principios Generales. Fundación y Constitución. Doctrina y Organización. Funcionamiento. Patrimonio. Caducidad y Extinción. Procedimiento Partidario ante la Justicia Electoral. Disposiciones Generales. Cláusula Transitoria.

Ley N° 23.298

#### LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

##### TÍTULO I

##### Principios generales

**Artículo 1.-** Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.

Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

**Artículo 2.-** Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

**Artículo 4.-** Los partidos políticos pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el régimen dispuesto por el Código Civil y por las disposiciones de la presente ley.

### TÍTULO III

#### De la doctrina y organización

#### CAPÍTULO I

#### De la carta orgánica y plataforma electoral

**Artículo 21.-** La carta orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación.

**Artículo 22.-** Con anterioridad a la elección de candidatos los organismos partidarios deberán sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o bases de acción política. Copia de la plataforma, así como la constancia de la aceptación de las candidaturas por los candidatos, deberán ser remitidas al juez federal con competencia electoral, en oportunidad de requerirse la oficialización de las listas.

### TÍTULO VII

#### Del procedimiento partidario

#### ante la Justicia Electoral

#### CAPÍTULO I

#### De los principios generales

**Artículo 55.-** El procedimiento partidario electoral será sumario, verbal y actuado, en doble instancia.

**Artículo 56.-** La prueba se ofrecerá en la primera presentación y se producirá en la audiencia.

**Artículo 57.-** Tendrán personería para actuar ante la Justicia Federal con competencia electoral, los partidos reconocidos o en constitución, sus afiliados, cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias, y los procuradores fiscales federales en representación del interés y orden públicos.

En el procedimiento sumario electoral, los derechos de la carta orgánica que hayan sido desconocidos y el agotamiento de la vía partidaria no podrán ser objeto de excepciones de previo y especial pronunciamiento, y constituirán defensas a sustanciarse durante el proceso y resueltas en la sentencia.

**Artículo 58.-** La personería se acreditará mediante copia autenticada del acta de elección o designación de las autoridades o apoderados, o por poder otorgado ante escribano público o por acta-poder extendida por ante la Secretaria Electoral.

**Artículo 59.-** Ante la Justicia Federal con competencia electoral se podrá actuar con patrocinio letrado.

Los tribunales de primera y segunda instancia podrán exigir el patrocinio letrado cuando lo consideren necesario para la buena marcha del proceso.

**Artículo 60.-** Las actuaciones ante la Justicia Federal con competencia electoral se tramitarán en papel simple, y las publicaciones dispuestas por ella en el *Boletín Oficial*, serán sin cargo.

Derivado de la referencia anterior es necesario analizar la viabilidad de legislar la Ley de Partidos Políticos en México, que interprete y sistematice los principios del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte el régimen estatal prevé el reconocimiento de partidos políticos locales, en los Estados que a continuación se mencionan, se registran los siguientes:

ESTADO	PARTIDO POLÍTICO ESTATAL
BAJA CALIFORNIA	Partido Estatal de Baja California Partido Encuentro Social
BAJA CALIFORNIA SUR	Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniana
COAHUILA	Unidad Democrática de Coahuila Partido Cardenista Coahuilense
COLIMA	Asociación por la Democracia Colimense
DURANGO	Partido Duranguense
ESTADO DE MÉXICO	Partido Futuro Democrático
	Partido Unidos por México
GUERRERO	Partido Alianza por Guerrero
MORELOS	Partido Civilista Morelense
NAYARIT	Partido de la Revolución Socialista
NUEVO LEÓN	Cruzada Ciudadana, Partido Demócrata
OAXACA	Partido Unidad Popular
SAN LUIS POTOSÍ	Partido Conciencia Popular
SINALOA	Partido Barzonista Sinaloense
TLAXCALA	Partido de Centro Democrático de Tlaxcala
VERACRUZ	Partido Revolucionario Veracruzano
YUCATÁN	Partido Alianza por Yucatán

La reflexión se enfocaría a permitir constitucionalmente el derecho de los partidos políticos locales de participar en elecciones federales dentro de sus estados, registrando candidatos de sus correspondientes partidos locales a los cargos de senadores y diputados federales de mayoría relativa, habida cuenta de tener actualmente vedado registrar candidatos en elecciones federales, esto abriría una nueva vía local de participación ciudadana al voto pasivo federal, pues los partidos locales también son el reflejo de la ciudadanía en cuestión y si la ciudadanía se adhirió y permitió la inclusión de dichos partidos políticos estatales, también deben tener un derecho igualitario para participar proponiendo candidatos en las mencionadas elecciones federales.

I LA JUSTICIA ELECTORAL E EL BIEN COMÚN  
ECONÓMICA Y LOS PROCESOS ELECTORALES

Los procesos electorales vinculan la dimensión económica, pero entendidas estas nociones en el contexto del estado de bienestar, habida cuenta que los procesos electorales no sólo se circunscriben a una técnica democrática de elección y legitimación de los representantes populares, sino es el plano donde estos, como candidatos registrados, ofertan sus perspectivas económicas a través de sus campañas y plataformas políticas, el *cómo* van a ejercer la acción de gobernar, para producir el bienestar social,<sup>15</sup> en virtud de que es el fin de la sociedad producir el bien común.

Al respecto Adame Goddard,<sup>16</sup> en su obra *Filosofía para juristas*, expone lo siguiente:

“Siendo la vida social en el fondo conducta personal, participando necesariamente de las características de la acción personal. La acción de las personas está siempre encaminada a la consecución de un fin o bien conocido y querido igualmente la acción social está siempre encaminada a la libre consecución de un bien, pero de un bien que es común de todas las personas de una comunidad. Así, las personas de una comunidad de varias familias asentadas en un territorio actúan conjuntamente para la defensa y aprovechamiento común de ese territorio, que es un bien para todas ellas, es decir, es un bien común. Este bien es el que causa y orienta la vida social. Por eso puede afirmarse que el

---

<sup>15</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, estudio preliminar de Daniel, Moreno, *op. cit. (supra, nota 13)*, p. 71. Rousseau refiere en su obra que: “En tanto que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad relativa a la común conservación y al bien general. Entonces todos los resortes del estado son vigorosos y sencillos, sus máximas claras y luminosas, no existe confusión de interés, ni contradicción; el bien común se muestra por todas partes con evidencia, sin existir más que buen sentido para ser conocido”.

<sup>16</sup> Adame Goddard, Jorge, *Filosofía para juristas*, 2ª ed., McGraw Hill-Interamericana Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 161.

fin (o causa final) de la sociedad o de la vida social es el bien común.”

Las campañas y plataformas políticas tienen como sustento el respeto a la Constitución Política, siendo requisito *sine qua non* de acceso a las candidaturas y además tienen que ser congruente con los programas, principios e ideas que postulan como lo establece el Artículo 41 en lo pertinente. Es en esta fase donde implícitamente las autoridades al registrar dichas plataformas políticas tienen que tomar como referente la Constitución y cotejar estas plataformas para verificar si cumple con lo establecido en dicho ordenamiento.

De ahí deviene lo importante de las propuestas u ofertas políticas de los candidatos y partidos políticos, en virtud que en efecto, hoy se habla de temas como oferta electoral, mercado electoral, mercadotecnia electoral, el costo político-electoral, se focaliza al ciudadano como simple consumidor de imagen.

Se arriba entonces a reflexionar de este binomio, el apremio de contar con reglas eficientes y aceptadas por los entes que se vinculan en la función electoral que observen los principios constitucionales que den certidumbre, legitimidad y permitan sobre todo el desarrollo económico.<sup>17</sup>

Siendo la eficiencia de las leyes electorales encaminada a financiar el desarrollo democrático a través de la inversión en la educación y capacitación democrática<sup>18</sup> ciudadana, porque es “En el régimen republicano en el que se necesita de toda la eficacia de la educación”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> La Carta de la Organización de los Estados Americanos en su artículo 33 dispone: “el desarrollo es responsabilidad de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana”.

<sup>18</sup> Alanis Figueroa, María del Carmen, “Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación” *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV. No. 5, año.1995, p. 27. Establece la importancia de la capacitación en el desarrollo democrático de nuestro país, que se hace más indispensable en todos los núcleos de la sociedad, señala que esta capacitación democrática se debe tomar como una cultura política y que cada integrante de la comunidad desde edades tempranas debe ser informado de los valores políticos-ciudadanos que deben seguir y difundir.

<sup>19</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel, Moreno 17ª ed., Porrúa, México, 2007, p. 33.

En lo antepuesto estribaría la plusvalía de contar con un Tribunal Electoral con amplias facultades para interpretar el contexto jurídico-económico del Estado mexicano.

#### LA JUSTICIA ELECTORAL E INDÍGENA Y SU RELACION CON LA CULTURA

La cultura mexicana tiene origen añejo en diversos pueblos nativos que hoy persisten en el tiempo, estas culturas cohabitan sustentadas en pueblos indígenas con usos y costumbres particulares, al respecto el Artículo 2 de la Constitución Política Federal dispone que nuestra nación es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Parte importante de esta norma jurídica es señalar que la conciencia de su identidad es criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, también las consideraciones para establecer la calidad de comunidad integrante de un pueblo indígena siendo las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.

También el reconocimiento en un marco constitucional de autonomía sobre los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

La autonomía en cuanto a la forma de elegir de acuerdo con sus normas, procedimiento y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, que garantizan la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

En ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto diversos asuntos tratándose de co-

comunidades indígenas como los juicios de protección a los derechos políticos electorales del ciudadano, identificados con los números de expedientes: SUP-JDC-037/99, SUP-JDC-011/2007, mismos que fueron considerados en las tesis relevantes con los rubros: “Pueblos Indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la justicia electoral”, “Pueblos y comunidades indígenas. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable”, “Comunidades notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral por periódico oficial. El juzgador debe ponderar las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizada” y “Comunidades indígenas. Suplencia de la queja total en los juicios electorales promovidos por sus integrantes”.

La justicia electoral de las comunidades indígenas nos ofrece dos diferentes visiones: la primera es integradora de estas culturas indígenas a la normativa jurídica ordinaria que conocemos y la segunda visión es la respetuosa de la autonomía de los usos y costumbres de estos pueblos. Sin embargo, la dificultad jurídica es que esta última visión también entraña el respeto a nuestras normas ordinarias. Es por ello que los enunciados jurídicos sobre el tema deben partir sobre el origen de nuestra cultura, y estar diseñados armónicamente con dichas culturas indígenas, y que hagan factible la representación de estas comunidades en los órganos deliberativos legislativos nacionales, sin discriminación alguna, como lo establece el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De lo anteriormente mencionado, la justicia electoral mexicana se debe interpretar y aplicar tutelando y fortaleciendo la cultura nativa,

respetando además la norma fundante mexicana, en ese contexto cabe lo señalado por Ávila Ortiz, en el sentido de que:

“La cultura y las culturas también definen la forma de Estado y afectan la forma de gobierno, tanto por la correlación entre pueblo multicultural y plural, por un lado, y gobierno democrático y representativo, por el otro, como por las relaciones entre poderes públicos que también incluyen principios multiculturales, interculturales y pluralistas. “Constitucionalismo cultural: Hacia una nueva etapa constitucional en México.”<sup>20</sup>

En esa dimensión, la justicia electoral en México se enfoca además a la tutela de la cultura de nuestro país, principalmente del mosaico de pueblos indígenas que tienen los usos y costumbres para elegir a sus representantes.

#### I LA DEOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL ELECTORAL

La democratización de la justicia electoral<sup>21</sup> en México, refiere en estas reflexiones a un acercamiento de la justicia electoral a los ciudadanos mexicanos, a través de diseños constitucionales y legales claros, completos y coherentes con la realidad social, económica y política de México, sin tecnicismos jurídicos complejos, con enunciados comunes, con vías jurídicas francas, teniendo como hilo conductor la educación democrática que permita el conocimiento fundamental para el

---

<sup>20</sup> Ávila Ortiz, Raúl, *Constitucionalismo cultural: Hacia una nueva etapa constitucional en México*, p. 163. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/9.pdf>

<sup>21</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derecho Humanos*, (Centro de Asesoría y Promoción Electoral Capel), tomo II, México, 2003, pp. 752 y 753. En el contexto comprendiendo el vocablo Justicia Electoral: “en sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las *elecciones* y que las

ejercicio de los derechos políticos-electorales, cambiar al paradigma del derecho electoral rígido a uno sencillo de ciudadanos, pues, sin duda es un derecho de y para los ciudadanos y un instrumento de progreso para el país, a través de la tutela efectiva de la voluntad ciudadana mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese concepto debemos propugnar por la construcción de un Derecho Electoral moderno, que sistematice, fortalezca la justicia electoral y las instituciones democráticas, para el desarrollo de México, ya que México no puede estar estático por la cuestión electoral, esta es y debe ser un instrumento para el progreso de nuestro país, por tal motivo, le toca ahora a los órganos colegiados legislativos federales y estatales de nueva cuenta mirar a sus ciudadanos representados y establecer el rumbo de las leyes electorales de los años venideros.

## II CO CLUSIO ES

1. La construcción del Derecho Electoral en México entraña hoy, perspectivas jurídicas, políticas, económicas y culturales.

2. El Derecho Procesal Constitucional Electoral es un instrumento civilizado y pacífico de solución de conflictos políticos-electorales, teniendo como garante al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. En nuestro país, se debe contar con rutas jurídicas electorales que permitan la prevalencia de nuestra Constitución Política, inde-

---

mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente. La finalidad esencial de los sistemas de *justicia electoral* ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (*partidos políticos* e, incluso, *funcionarios electorales*, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios”.

pendiente de la establecida en el Artículo 105 fracción II de dicho ordenamiento.

4. Es conveniente positivar la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de interpretar y tutelar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Es necesario analizar la viabilidad de una Ley de Partidos Políticos en México, que interprete y sistematice los principios del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Establecer el derecho de los partidos políticos locales de participar en elecciones federales dentro de sus estados registrando candidatos de sus correspondientes partidos locales a los cargos de senadores y diputados federales de mayoría relativa.

7. Las leyes electorales en el binomio economía-procesos electorales deben encaminarse a financiar el desarrollo democrático a través de la inversión en la educación y capacitación democrática.

8. La justicia electoral en México se enfoca además a la tutela de la cultura de nuestro país, principalmente del mosaico de pueblos indígenas que tienen los usos y costumbres para elegir a sus representantes.

9. La democratización de la justicia electoral en México es un acercamiento de la Justicia Electoral a los ciudadanos mexicanos, a través de:

- a) Diseños constitucionales y legales claros, completos y coherentes con la realidad social, económica y política.
- b) Soslayar tecnicismos jurídicos complejos.
- c) Vías jurídicas francas a los derechos políticos-electorales.

10. La democratización del Derecho Electoral propugna por la construcción de un derecho electoral moderno, que sistematice, fortalezca la justicia electoral y las instituciones democráticas para el desarrollo de México.

11. El tema electoral es y debe ser un instrumento para el progreso de nuestro país.

12. El concepto de democratización de la justicia electoral en México debe sustentarse en la educación democrática de los ciudadanos mexicanos, que permita el conocimiento fundamental para el ejercicio de sus derechos políticos-electorales.

## LEGISLACION NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## LEGISLACION EXTRANJERA

- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Ley de partidos políticos de Ecuador.
- Ley 18.603 ley orgánica constitucional de los partidos políticos de Chile.
- Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos de España.
- Ley orgánica de los partidos políticos de Argentina.

I LOGRÍA

- Adame Goddard, Jorge, *Filosofía para Juristas*, 2ª. ed. McGraw Hill-Interamericana Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Alanis Figueroa, María del Carmen, "Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación" *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV. No. 5 año 1995.
- Aragón Reyes, Manuel, Extracto de la conferencia magistral titulada *Democracia y representación: dimensiones objetivas y subjetivas del derecho del sufragio*.
- Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 4, Biblioteca de derecho constitucional, Universidad Autónoma Metropolitana, Oxford University Press.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El constituyente Filadelfia 1787*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- Carrillo Flores, Antonio, *Reflexiones del sesquicentenario de la instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1975.
- Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 18ª ed., traducción Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa, México, 2007.
- González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 6*, México, 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huerta Ochoa, Carla, *Transiciones y diseños institucionales*, capítulo II Constitución, Transición y Ruptura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Núm. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, 4ª. ed., traducción Legaz, Luis, México, Colofón/Biblioteca Jurídica, 2000.

- Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 17<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 2007.
- Orozco Enríquez, J. Jesús, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral Capel, tomo II, México, 2003.
- Prieto Díaz, Raúl Antonio, *Colección estudios teóricos y prácticos, tomo 2, Serie amparo contra leyes*, México, IURE Editores, 2004.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 15<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917 diciembre 2007 (IUS 2007).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La justicia electoral en México y su jurisprudencia, (juris 2).

I TER ET

Ávila Ortiz, Raúl, *Constitucionalismo cultural: Hacia una nueva etapa constitucional en México*, p. 163. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/9.pdf>.



# LA NECESIDAD DE PROTEGER LOS PRINCIPIOS RECTORES ELECTORALES

*José de Jesús Covarrubias Dueñas\**

**SUMARIO:** I. Planteamiento del problema. II. Antecedentes. III. Marco normativo y jurisprudencial actual. IV. Conclusiones. V. Propuestas.

## I LA TEATRALIDAD DEL PROCESO

Las normas<sup>1</sup> electorales pretenden proteger los valores de los sagrados, inalienables e imprescriptibles derechos de las personas y de los

---

\* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> El artículo primero de la Constitución Política de México (CPEUM) precisa: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". En contrapartida, el artículo segundo de la propia norma rectora señala: "...Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete

ciudadanos,<sup>2</sup> así como el esquema de gobierno republicano, democrático, representativo y federal,<sup>3</sup> del cual se desprenden poderes y niveles de gobierno,<sup>4</sup> a través de formas y procedimientos específicos, que deben celebrarse dentro de un tiempo y espacio determinados.<sup>5</sup> Para la protección de los valores superiores señalados, se deben seguir los principios rectores electorales. Todo acto o resolución debe ajustarse a la Constitución, a la ley, la equidad, la independencia, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la autonomía, la profesionalización y la especialización, de manera principal.<sup>6</sup>

el pacto federal y la soberanía de los estados...” De estos dos primeros artículos de la CPEUM se desprende que tenemos una norma rectora yuspositiva y yusnatural, ya que por un lado se establece que los individuos gozarán de las garantías que “otorga” esta Constitución, y en el otro sentido, que a las comunidades autóctonas (mal llamados “pueblos indígenas”) se les respetarán sus normas y tradiciones internas para los efectos de elegir a sus representantes, lo cual no es así, dado que se han impuesto las normas constitucionales y legales formales que rigen en el país.

<sup>2</sup> La materialización de los derechos políticos sería imposible sin la aplicación de las garantías individuales; por ejemplo, no se podría realizar una campaña política sin la libertad de ideas, de expresión y de tránsito, derechos consagrados en los artículos 6º, 7º y 11 de la CPEUM, con relación al artículo 35 – II de la propia norma rectora.

<sup>3</sup> El artículo 40 de la CPEUM, expresa: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

<sup>4</sup> Conforme al artículo 41 de la CPEUM, se norma lo siguiente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencias de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.” Asimismo, se señala en el artículo 49 de la CPEUM: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” El artículo 115 de la CPEUM, precisa: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Asimismo, el artículo 116 de la CPEUM expresa: “El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

<sup>5</sup> En particular, como se prevé en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

<sup>6</sup> *Cfr.* artículo 41, CPEUM y demás preceptos constitucionales, en relación con el Libro Tercero: Del Instituto Federal Electoral, del Cofipe, artículos 68–134.

Asimismo, el máximo garante de dichos principios constitucionales y legales es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual debe velar por la protección de los derechos políticos electorales de votar, ser votado, asociación y afiliación política así como que los actos y resoluciones que se dicten en la materia se ajusten a los principios de constitucionalidad y de legalidad.<sup>7</sup>

Sin embargo, cuando la autoridad administrativa electoral federal (IFE) otorga las constancias de mayoría y de validez de una elección, no se han revisado todas las quejas, demandas, medios de impugnación o denuncias respecto del proceso electoral en cuestión, lo cual significa que las elecciones en México se califican *a priori* en términos generales.<sup>8</sup>

Lo anterior se torna muy grave, porque se han creado criterios distintos al resolver las impugnaciones, posición encontrada a los criterios constitucionales de seguridad jurídica,<sup>9</sup> y puede poner en grave

---

<sup>7</sup> *Ídem*. Sin pasar por desapercibido, el artículo 97 de la CPEUM, el cual expresa: “La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación previa de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, el financiamiento público que se otorga en los términos del artículo 41 – II de la CPEUM, con relación al libro segundo: “De los partidos políticos,” artículos 22 al 67 del Cofipe, y de manera concreta, el artículo 49 – A, señala: “Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales: I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporta”.

<sup>9</sup> Tal como se expresa en los artículos que van del 13 al 23 de la CPEUM. En particular, el artículo 14 CPEUM, que nos indica: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad

riesgo los valores supremos protegidos en la norma rectora, como es la soberanía que se forma a partir del sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible, y que consiste en que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, ya que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.<sup>10</sup> Nuestra Constitución al respecto señala que “Para garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales”.<sup>11</sup>

---

al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicada al delito que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

<sup>10</sup> Como lo señala el artículo 39 de la CPEUM, con relación al 41, así como al 4 del Cofipe y demás relativos. El artículo 39 de la CPEUM nos refiere la idea de la soberanía con las siguientes palabras: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. En el mismo sentido, el artículo 41 de la CPEUM, nos refiere: ... “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. En la misma línea, el artículo 4 del Cofipe, nos señala: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. 2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”.

<sup>11</sup> *Cfr.* artículo 41-IV, CPEUM.

Asimismo, la propia ley fundamental precisa que existirá un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual resolverá en forma definitiva e inatacable:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de los entes federados para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o del resultado final de las elecciones.<sup>12</sup>

De lo anterior se desprende que existe un proceso electoral,<sup>13</sup> que se debe realizar dentro de un orden público y observancia general,<sup>14</sup> y cuenta con etapas,<sup>15</sup> y que si dentro de una etapa no se impugna un

---

<sup>12</sup> *Vid.* artículo 99 de la CPEUM, en especial, las fracciones I, II y IV, en relación con los artículos 116 – IV y al 122, “C”, Base primera, fracción V, inciso “f” de la propia constitución general.

<sup>13</sup> El libro quinto: “Del proceso electoral”, artículos 173 a 272 del Cofipe, define en su numeral 173, el proceso electoral como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

<sup>14</sup> *Cfr.* artículos primero del Cofipe y primero de la LGSMIME.

<sup>15</sup> El artículo 174 del Cofipe expresa: “El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo a la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno. Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes: a) Preparación de la elección; b) Jornada electoral; c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo”.

acto o resolución, entonces se continúa con dicho proceso electoral, y dichos actos se considerarán definitivos;<sup>16</sup> asimismo, y en un aparente contrasentido, se expresa que es factible revisar todo un proceso electoral dentro del país.<sup>17</sup> En este sentido, a partir de que la aplicación del

---

<sup>16</sup> Cfr. El artículo 41-IV CPEUM, en relación con el artículo 174. 7 del Cofipe, que al respecto indica: “Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Secretario Ejecutivo o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes. En el mismo sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), expresa, en su artículo tercero, lo siguiente: El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. A lo anterior, es menester añadir los artículos 10 y 11 de la propia LGSMIME y demás relativos”.

<sup>17</sup> Tal como lo expresa el artículo 99-IV de la CPEUM, que en forma íntegra expresa:.. “Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ..IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o del resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos”. Con la misma línea trazada, la LGSMIME, en su artículo 86, nos indica: “El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando cumplan los requisitos siguientes: a) Que sean definitivos y firmes; b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o del resultado final de las elecciones; d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado. 2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo”.

derecho en México es de sentido estricto, de que existen criterios de interpretación de la ley electoral, que señala las causales de nulidad, que deben aplicarse bajo dichos mecanismos, entonces, la pregunta es si a través de criterios judiciales se pueden crear otras causas de nulidad para ser observadas en las elecciones, en los procesos electorales o en alguna de sus etapas, las cuales se encuentren sujetas a una libre interpretación por parte del juzgador en el sentido de que si se aplica o no o si se entra al estudio de dicha causal de nulidad electoral, en este caso, la *causal abstracta*.<sup>18</sup>

## II A TECEDE TES

### C San Luis Potosí: SUP-JRC 36/97,

El TEPJF, a partir de la legislación de SLP, interpretó que una violación de una elección podría darse si dentro del proceso electoral se cometían violaciones sustanciales, lo cual se desprendió de una interpretación en sentido estricto de la propia ley, no se creó ninguna figura, concepto o categoría jurídicos.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. título sexto: "De las nulidades", artículos 71-78 de la LGSMIME.

<sup>19</sup> Dicho asunto fue aprobado por unanimidad de votos y se produjo una tesis relevante, bajo el rubro: **NULIDAD DE ELECCIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA LOCUCIÓN PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LA ELECCIÓN** (Legislación del Estado de San Luis Potosí). Conclusión a la que se arribó después de una interpretación gramatical y sistemática de las locuciones *preparación y desarrollo de la elección* establecidas en el artículo 181 de la *Ley Electoral de San Luis Potosí*. Asimismo, el TEPJF, emitió otra tesis relevante, con el siguiente rubro: **PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR** (Legislación del Estado de Tamaulipas y similares, aprobada por unanimidad de seis votos. SUP-JRC-146/98, 11 de diciembre de 1998.

C Tabasco: SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000,

Este asunto lo interpuso el Partido de la Revolución Democrática (PRD) contra las resoluciones del Tribunal Electoral de Tabasco (TET). Según el Consejo Estatal Electoral de Tabasco (CEET), la votación total emitida fue de 673, 860 votos, y el PRD impugnó la votación de 682 mesas directivas de casilla (MDC) o casillas electorales. El TEPJF, dentro de los *considerandos*, y al contestar los agravios planteados en la demanda, una vez estudiada la competencia y las causales de improcedencia, se dio a la tarea de analizar las causales de nulidad previstas para las MDC.

Una vez estudiadas las causales de nulidad en las MDC, el TEPJF analizó otros documentos que aportó la parte actora, de manera principal, los siguientes:

- Documentos públicos, como los emitidos por el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*.
- Escrituras públicas (fe de notarios).
- Denuncias ante el Ministerio Público.
- Otros documentos como resultados de monitoreos de radio
- (55 documentos) y documentos privados, audiovisuales y otras pruebas técnicas (38).

• Después se analizaron todos los documentos señalados, las documentales públicas con valor probatorio pleno, las actas notariales, los monitoreos realizados por la radio y la televisión en Tabasco. Así, se hizo referencia a aspectos que se consideran determinantes para el proceso electoral:<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. el considerando XII de la resolución y con base en razonamientos expuestos en el Consejo Electoral de Tabasco, respecto a la elección de gobernador.

- Control absoluto de los medios escritos y electrónicos de comunicación que rompió la equidad.<sup>21</sup>
- Existió “voto corporativo”, ya que “los medios de comunicación escritos y electrónicos dieron constancia de que líderes obreros y campesinos se manifestaron a favor de un candidato determinado.”<sup>22</sup>
- Que las principales fuerzas políticas realizaron “un derroche de dinero rebasando los topes (límites de gastos) de campaña”.<sup>23</sup>
- Que los “partidos realizaron pagos en dinero o en especie, afectándose el sentido original del voto”.<sup>24</sup>
- El presidente del Consejo Electoral del Estado de Tabasco “se condujo con dudosa imparcialidad, al permitir la publicación de la encuesta Berumen, cuando el programa de resultados

---

<sup>21</sup> Lo cual no es del todo preciso, dado que a nivel radio, ningún partido obtuvo más del 30% del tiempo total de las transmisiones; y en televisión se muestra que osciló entre el 52 al 86 por ciento en cuanto al tiempo total que se destinó a un solo partido político, lo cual evidencia inequidad, pero no un control absoluto, razonamientos que en su totalidad no deben ser abajados por un tribunal, sobre todo para efectos de fundar, motivar y argumentar una resolución.

<sup>22</sup> Este punto sigue en la línea de corroborar el tiempo empleado en los medios que influyen en la opinión pública, pero no podemos afirmar que las simples declaraciones hayan impactado un número cierto de votantes o precisar que un porcentaje del electorado o un número cierto de ciudadanos votaron en tal sentido.

<sup>23</sup> Si las dos fuerzas principales y candidatos realizaron gastos excesivos, al margen de la Constitución y de la ley, entonces, en qué manera se les sancionó, porque la pena mayor es para el pueblo, que tuvo que costear otra elección. Asimismo, si los candidatos cometieron actos irregulares, en qué manera fueron sancionados, porque una vez anulada la elección, se debió haber privado a los candidatos que violaron las disposiciones y no debieron haber participado en la elección extraordinaria. Como se aprecia, seguimos con la idea de que fue una elección inequitativa, pero no sólo del partido ganador, sino también del que quedó en segundo lugar, lo cual significa que las violaciones fueron cometidas por varios partidos y candidatos que no fueron sancionados.

<sup>24</sup> Si el Tribunal Electoral y demás autoridades electorales acreditaron por qué se anuló la elección, que hubo pagos realizados a favor de ciudadanos, los cuales fueron tanto en dinero como en especie, por qué no se denunciaron tales hechos por parte de las autoridades electorales ante las instancias respectivas. Asimismo, cómo se puede afirmar que se “afectó el sentido original del voto”, es una afirmación temeraria, que habría que especificar circunstancias de modo, tiempo, lugar y número de votantes; al parecer es una afirmación difícil de comprobar y cuantificar.

preliminares tenía datos confusos y la diferencia era menor del medio punto porcentual.”<sup>25</sup>

Después, el TEPJF estudió cerca de 50 días de publicaciones de diversos periódicos o documentos, en los que se expresan actos ilegales atribuidos a un partido político, intervención del gobierno del estado y graves inequidades de las autoridades administrativas electorales del estado.<sup>26</sup>

Acto seguido, señaló el TEPJF que dichas copias simples sólo tienen valor indiciario, y después se describen 27 textos que a juicio del Tribunal cuentan con “seis notas informativas”, se da cuenta de hechos particulares que podrían, de ser ciertos, llegar a estimarse como conculcatorios del orden normativo.<sup>27</sup>

En forma posterior, se inició el estudio de las “pruebas supervenientes”, las cuales son documentales públicas y privadas, técnicas y otras, que suman 23 probanzas, que aunadas a las anteriores dan un total de 99 medios de prueba.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Los hechos que se deben acreditar es de manera contundente, cierta, objetiva y en su momento, denunciar a dicha autoridad que se condujo de manera imparcial, pero no en “dudosa”, sino en forma cierta, objetiva y de evidente parcialidad. En cuanto a los porcentajes de diferencias entre el primero y el segundo lugar, en un esquema de mayoría y donde los diversos actores y partidos políticos cometieron irregularidades, volvemos a la idea de sancionar a todos los que hayan cometido irregularidades: actores, candidatos, partidos, y, en este caso, servidores públicos. A las anteriores expresiones, el TEPJF, expresó: “...de la adminiculación de los medios probatorios mencionados, se acredita lo expresado.. sin que de ello se derive, de manera ineludible, que el contenido de sus declaraciones, esto es, los hechos en ellas mencionados, hubieren sucedido realmente”.

<sup>26</sup> En este tipo de hechos valdría la pena analizar los presupuestos de los diversos gobiernos, cuánto dinero destinan en tiempos electorales y no electorales a los medios que manipulan a la opinión pública; en sus programas “sociales”, cuánto tiempo y dinero, emplean y sus interrelaciones con los procesos electorales, son, entre otras, investigaciones que se debieran realizar de manera integral y de oficio por las autoridades electorales antes de validar una elección.

<sup>27</sup> Y al final del párrafo expresa: “Sin embargo, en todas ellas no se consignan plenamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar necesarias para ofrecer un bosquejo objetivo del acontecimiento de los hechos narrados.. no resultan idóneas para configurar, en lo individual, un indicio de las conductas descritas”.

<sup>28</sup> *Cfr.* considerando decimotercero de la resolución suscrita.

En el considerando siguiente, el TEPJF analizó la procedencia de la nulidad de elección para el cargo de gobernador de Tabasco, a partir de los agravios de la actora, después de la contestación de la demanda, y, por último, conforme al marco constitucional y legal, de lo cual concluye que es menester la nulidad de dicha elección.<sup>29</sup>

La argumentación central señala que la doctrina expresa que “no existe nulidad mientras no haya una disposición específica que la contempla;”<sup>30</sup> así, el CIPEET señala causales específicas de nulidad, y el segundo conforme a:

“Una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de ese marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.”<sup>31</sup>

Así, se vieron afectados elementos esenciales, de manera cualitativa y en forma determinante dentro del proceso electoral, en especial, los siguientes:

---

<sup>29</sup> Se fundamentan dichas cuestiones en los artículos 107, 246, 249, 278, 329 y 330, de manera principal, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco (CIPEET), los cuales se estudiaron en forma gramatical y sistemática.

<sup>30</sup> Éste es un razonamiento erróneo, ya que si es tarea del TEPJF revisar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones que se emitan en la materia, es evidente que se deben observar los principios establecidos dentro de los artículos 14, 16 y 17 CPEUM.

<sup>31</sup> Así, dichas irregularidades cometidas en la elección no pueden ser remediadas con la simple anulación de las MDC en lo particular, dado que dicha elección no puede prevalecer, porque existen irregularidades inadmisibles.

- La actualización de causales de nulidad en todas las MDC dentro del estado, lo cual no se acreditó en autos, y a lo cual se refiere el estudio pormenorizado del voto particular.
- La falta de instalación de un gran número de MDC. Mismo hecho que no se acreditó en autos, y que también se estudió en el voto particular, ya que se analizó causal por causal de nulidad.
- La declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría y de validez al candidato que hubiera obtenido el triunfo, siendo inelegibles. No se estudió la inelegibilidad; por tanto, se consideró que las candidaturas eran legítimas.<sup>32</sup>
- La comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el estado, que atentan en forma clara contra los principios de certeza, objetividad, independencia y demás.<sup>33</sup>

A partir de dichos fundamentos se derivan los principios que rigen cuándo una elección es legítima y en la cual se deben seguir principios o procedimientos formalizados, como son:

- La propuesta electoral, que debe ser libre, competitiva y no debe sustituir a la voluntad del electorado.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Es tan evidente este hecho, que después de haberse anulado los comicios de Tabasco en el año 2000, al año siguiente se repitió la elección y contendieron los mismos candidatos.

<sup>33</sup> Lo anterior se fundamentó en los artículos 39, 41, 99 y 116 de la CPEUM; asimismo, en los artículos 9, 10, 43, 63 *bis*, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y de los artículos 1, 5, 16, 57, 62, 63, 66, 94, 95, 96 y 167 del CIPEET.

<sup>34</sup> Dado que conforme al artículo 41 de la CPEUM, el sufragio es universal, libre, directo y secreto, es muy difícil comprobar en qué medida no fue libre el voto, lo cual implicaría otra violación, que es la secrecía del voto. No se advierte que se hayan acreditado esos hechos dentro del expediente.

- La competencia de candidatos con base en posiciones y programas políticos.<sup>35</sup>
- La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura y campaña electoral.<sup>36</sup>
- La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto.<sup>37</sup>
- Que el sistema electoral o las reglas para la conversión de votos en escaños no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política.<sup>38</sup>
- La limitación temporal de la decisión electoral para el proceso electoral.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Los partidos políticos, al registrar a sus candidatos ante la autoridad administrativa electoral local, debieron haber acompañado sus documentos básicos y su respectiva plataforma electoral, ya que son condiciones para que el registro de las candidaturas sea legal. No se advierte que hayan existido objeciones en tal sentido.

<sup>36</sup> Según las normas rectoras y la legislación electoral, los recursos públicos o el financiamiento público se distribuye según la fuerza política de cada partido político o coalición, de aquí que no sean iguales las condiciones para competir dentro de los procesos electorales, ya que la distribución en recursos y en especie es de que se le da más a quien más tiene en cuanto a fuerza política.

<sup>37</sup> Las formas de inducir al electorado a votar en un determinado sentido se han sofisticado y pueden ser de manera directa e indirecta; a través de recursos económicos o de otro tipo de dádivas o promesas; asimismo, como orientación, religiosa, política o mercadológica, entre otras. En el expediente se evidencia la participación de diversas autoridades dentro del proceso electoral, pero es difícil advertir en qué medida sus acciones se cuantificaron en votos.

<sup>38</sup> Es muy importante precisar que una elección debe ser anulada a partir de la idea de que las irregularidades sean determinantes y que se objetiven, en forma cierta en el resultado; de lo contrario, el juzgador puede moverse en ámbitos subjetivos.

<sup>39</sup> Por tanto, una elección sin estas condiciones, en la que dentro de las etapas del proceso electoral existan intimidaciones, prohibiciones, vetos, iniquidades, desinformación, violencia, donde no estén garantizadas las libertades públicas ni los elementos indicados, no es ni representa la voluntad ciudadana, no puede ser basamento del Estado democrático que como condición estableció el constituyente, no legitima a los favorecidos ni justifica una correcta renovación de poderes; entonces, la elección resulta nula, por no ser legal, cierta, imparcial, objetiva.

Así, al proceder la anulación de la elección para gobernador en el estado de Tabasco, no es contrario al principio de definitividad de los actos electorales, dado que se refiere a los actos de las autoridades electorales dentro del proceso electoral; no opera respecto de personas o entes distintos, y porque constituye una medida de seguridad para garantizar que dicho proceso se realice en forma sana y firme y que, si existen irregularidades, éstas se corrijan en forma inmediata.<sup>40</sup>

En el considerando siguiente se analizaron elementos cuantitativos, como los siguientes:

- El uso inmoderado de la televisora del gobierno de Tabasco en beneficio de un candidato y partido político que coincidía con el gobierno en turno.
- Que se abrieron el 65% de los paquetes electorales de las MDC instaladas; el 50% de los paquetes electorales fueron abiertos.
- Las diversas promesas de entes gubernamentales para que la ciudadanía apoyara al candidato del gobierno de Tabasco.
- La diferencia entre el primero y el segundo lugar, que fue de 1.18% puntos porcentuales (8,001 votos).<sup>41</sup>

Así, concluyen cuatro votos de siete magistrados, en el sentido de que ante el escaso margen, las irregularidades fueron determinantes, se reiteró que algunas autoridades del estado de Tabasco no observaron neutralidad y contribuyeron a inclinar el resultado a favor del candidato del gobierno.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Cfr.* considerando decimotercero de la resolución aludida al Caso Tabasco 487 y 489/2000.

<sup>41</sup> Se citan como precedentes los casos SUP-JRC-124/98, de Santiago Jamiltepec, Oaxaca y el SUP-JRC-036/97 en la elección de San Luis Potosí.

<sup>42</sup> Los resolutivos fueron tres: se decretó la acumulación de los expedientes señalados, se revocaron las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco y se declaró la nulidad de la elección de gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

En seguida, los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda emitieron un voto particular, para lo cual hicieron, de manera principal, los siguientes razonamientos:

- La nulidad de elección de gobernador, según la legislación de Tabasco, procede si se dan los supuestos señalados en los artículos 280 y 282 del CIPEET, en el sentido de que las irregularidades sustanciales que se den dentro de la jornada electoral afecten de manera determinante el resultado de la elección, según el principio de legalidad.
- Que existió inequidad en el proceso electoral; se abrieron el 65% de los paquetes electorales, sin advertir que haya habido una “instrucción general”; hubo quema de material electoral; que hubo promesas por parte de funcionarios públicos del estado a cambio de los votos y reparto de despensas; que hubo apoyo empresarial para un partido político y entrega de utensilios a ciudadanos. Todos estos hechos, sin ser comprobados de manera evidente y, sobre todo, concatenados a la idea de la nulidad electoral, con el agravante de que muchas pruebas fueron supervenientes y no cumplen con el principio electoral procesal de la inmediatez.
- Que dos consejeros del CEET no avalaron el resultado electoral.
- Que el resultado electoral tuvo un estrecho margen. A lo cual no coinciden, porque expresan que para anular una MDC ésta debe ser determinante para el resultado de la elección, lo cual no ocurrió en el caso de Tabasco 2000.
- A partir de ahí, se inició un estudio de los agravios respecto de las MDC, de las cuales consideraron debían anularse 17 MDC, con lo cual se acortaría la diferencia entre el primer y segundo lugar de 8,0001 a 7,155 votos.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Dado que se planteaba, en la Sección de Ejecución, la modificación del acta de cómputo estatal, elaborada por el TEET, expedientes TET-RI-12/2000, 13/2000, 14/2000 y 16/2000.

- Concluyeron sus argumentos en torno a que se debe ser congruente en las resoluciones cuando ocurran las mismas circunstancias y se den los mismos acontecimientos, debe actuarse y resolverse los asuntos sometidos a la potestad del órgano jurisdiccional de la misma manera... sin desconocerse que en la elección de gobernador en el estado de Tabasco hubo varias irregularidades, se estima que las mismas carecen de la entidad suficiente para que se anule la elección.<sup>44</sup>

A

A partir del año 2000, el TEPJF ha recibido 256 demandas, en las cuales se ha solicitado la nulidad de la elección de la siguiente manera:

Año	Número de demandas
2000	5
2001	80
2002	44
2003	32
2004	12
2005	74
2006	7
2007	2
En total 8 años	256

---

<sup>44</sup> Acto seguido, se inició el estudio de los agravios planteados por el actor. El *Caso Tabasco* fue votado por cuatro magistrados de la Sala Superior, el magistrado presidente se abstuvo de votar y dos magistrados emitieron el voto particular comentado.

<sup>45</sup> *Cfr.* datos proporcionados por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF y agradezco las atenciones que se sirvió prestar el Centro de Capacitación Judicial del propio Tribunal Electoral.

De las anteriores demandas casi la mitad han procedido o en forma parcial se ha considerado que ha sido fundada y operante la causal de nulidad invocada, y con ello, modificados o revocados los resultados electorales. En los demás casos no han procedido las demandas, por las siguientes razones:

Razón	Número de demandas
Infundadas	57
Confirmadas	44
Desechadas	18
Improcedentes	10
Sobreseídas	2
Inoperante	1
Se negó la admisión	1
Total de razones 7	133

Así, de un total de 256 demandas presentadas ante el TEPJF desde el año 2000 hasta principios del presente año, casi el cincuenta por ciento se confirmaron por alguna de las siete razones expuestas; en los demás casos se revocó la elección de manera general o los resultados fueron modificados de manera parcial, ya que los agravios resultaron fundados de manera parcial.<sup>46</sup>

En esta misma línea, el TEPJF, desde 1996 hasta el 15 de agosto de 2005, declaró la nulidad de 18 elecciones, de manera principal, a partir de demandas del juicio de revisión constitucional electoral, que se referían a elecciones locales, donde el estado más recurrido ha sido Yucatán, y las elecciones más impugnadas han sido las de regidores.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> *Ídem.*

<sup>47</sup> Los entes federados más recurridos son: Yucatán (3), Chiapas, Michoacán, Sonora y Tlaxcala dos cada uno, y Coahuila, Colima, Jalisco, SLP, Oaxaca, Puebla, Tabasco, cada ente con una impugnación. Las elecciones impugnadas fueron de gobernador (2), de diputados (4) y de municipales o concejales (12).

A lo anterior hay que añadir que en el mismo período, el TEPJF revocó en 21 elecciones la nulidad de elección, sólo una de diputados y las demás de ayuntamientos o equivalentes.<sup>48</sup>

En el mismo sentido, los asuntos en que se confirmó la nulidad de la elección fueron 15, todos ellos referentes a elecciones municipales o equivalentes, en que Tlaxcala fue el ente más recurrido.<sup>49</sup>

Así, podemos afirmar que las elecciones más recurridas son las de los ayuntamientos, y los entes en los cuales se han dado más impugnaciones son donde la mayor parte de la población es autóctona, y existen costumbres electorales que no son armónicas con la Constitución y con las leyes, en la forma siguiente:

Estado	Elecciones municipales o equivalentes anuladas
Tlaxcala	6
Yucatán	4
Sonora	4
Oaxaca	3
Estado de México	2
San Luis Potosí	2
Chihuahua	1
Jalisco	1
Michoacán	1
Morelos	1
Puebla	1
Veracruz	1
Total: 12 entes locales	27

De los anteriores datos, tenemos que el TEPJF anuló 18 elecciones y confirmó 15 anulaciones, lo que suma un total de 33 anulaciones o

<sup>48</sup> Yucatán con 5, Tlaxcala tuvo 4 cada uno; Chiapas con 3, Estado de México con 2, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca y Quintana Roo cada ente con una.

<sup>49</sup> Tlaxcala tuvo cuatro anulaciones; Estado de México, Sonora y Oaxaca dos cada uno; Chihuahua, Morelos, SLP, Veracruz y Yucatán, uno cada uno.

procesos electorales que fueron nulificados; asimismo, se revocó la nulidad en 21 elecciones; por tanto, de 54 elecciones impugnadas, se anularon más del 60 por ciento.<sup>50</sup>

E *causal*  
*abstracta*

Desde el año 2000 hasta el proceso electoral presidencial del año pasado, el TEPJF ha contemplado 15 asuntos en que dicha causal ha sido estudiada, de manera principal en los siguientes entes y años:

Ente y año	Elecciones impugnadas
1. Tabasco 2000	1
2. Baja California Sur 2002	2
3. Coahuila 2003 y 2005	3
4. Colima 2003	1
5. Campeche 2003	2
6. Michoacán 2003	1
7. Yucatán 2004	3
8. Nayarit 2005	1
9. Nacional 2006	1
Total: 9 entes	15

De las anteriores impugnaciones presentadas ante el TEPJF, la *causal abstracta* fue analizada bajo los criterios de interpretación gramatical, sistemática y funcional, conforme a lo previsto en la legislación en la materia<sup>51</sup> y se consideró, en las elecciones que fueron

<sup>50</sup> Resalta el dato que de 33 anulaciones de procesos electorales, 27 corresponden a asuntos de municipios, sobresalen entes federados, donde existe mayor población autóctona como Tlaxcala y Yucatán, entre otros.

<sup>51</sup> Artículos 3 del Cofipe y 2 de la LGSMIME.

anuladas, la violación a los principios rectores electorales establecido en las normas rectoras y legislación respectiva.<sup>52</sup>

Cabe destacar el hecho de que en la mayoría de las demandas presentadas se invocan las causales específicas, que son aplicables a las MDC, en ocasiones, si existen equivalentes a las causales *genéricas*, y, por último, se invoca la *causal abstracta* como si fuera una moda de *litis* y en muchas ocasiones, por si pudiera el TEPJF estudiar dichos agravios, lo cual no siempre sucede.<sup>53</sup>

En cuanto al proceso electoral 2005-2006, la Sala Superior, en el dictamen emitido el 5 de septiembre de 2006, aceptó que se cometieron irregularidades por varios entes, pero que no eran determinantes para el resultado electoral.<sup>54</sup>

J

TE J

*causal abstracta*

Son algunos criterios los que se han emitido a partir del *Caso Tabasco*, con el precedente de San Luis Potosí; sin embargo, el hecho de que sea un criterio o tesis del TEPJF es de aplicación compleja, ya que dentro de la norma rectora, y las normas adjetiva y sustantiva en la materia no se encuentra especificada dicha causal, no obstante que el *juicio de revisión constitucional electoral* (JRCE) es de estricto derecho, así como el *recurso de reconsideración* (RR).<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> En las anulaciones, los casos que resaltan son la inequidad, la participación de las autoridades gubernamentales dentro del proceso electoral, la presión que se realizó sobre el electorado, el uso de símbolos religiosos, violaciones generalizadas, el uso desmedido de los medios que manipulan a la opinión pública, y se discutió el hecho de que en algunas legislaciones de los entes federados, conforme a sus normas, se preveía la posibilidad de anular la elección.

<sup>53</sup> Nos encontramos en una situación de extremos, ya que, por un lado, el TEPJF señaló que dicha causal debe estudiarse a criterio del juzgador y, por el otro, los partidos políticos la invocan como el "cajón de sastre" y no se sustentan con las pruebas pertinentes; entonces, es una simulación muy delicada y no ajustada a derecho.

<sup>54</sup> Con dicha resolución concluyó el proceso electoral, y a partir de dicho dictamen, la Cámara Federal de Diputados procedió a lo dispuesto en el artículo 74-i de la CPEUM.

<sup>55</sup> *Cfr.* LGSMIME.

Así, los principales rubros en torno a dicha creación a partir de criterios por parte del TEPJF, son los siguientes:

- **NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).** JRCE. SUP-JRC 487/2000 y acumulado. 29 de diciembre de 2000. Cuatro votos a favor, una abstención y dos votos en contra.
- **NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. NO ES PROCEDENTE SI SE IMPUGNA EL CÓMPUTO ESTATAL POR ERROR ARITMÉTICO O DOLO GRAVE (Legislación del Estado de Yucatán).** JRCE. SUP-JRC 120/2001, 24 de julio de 2001. Cuatro votos a favor y dos en contra.
- **NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. SÍ ESTÁ PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO.**

*Ídem al Caso Tabasco.*<sup>56</sup>

De los anteriores criterios es importante destacar que han existido elecciones en donde la *causal abstracta* pudo haber sido invocada, mas no lo fue. Por lo anterior, el TEPJF, dada su importancia y sus decisiones para la democracia, soberanía y los valores y principios del gobierno republicano, sus decisiones deben basarse en criterios científicos; por ello, es menester que un elemento para que se anule una elección debe ser el criterio numérico, determinante, objetivo, certero, imparcial y demás principios, como es el hecho de acreditar que los partidos políticos, coaliciones o candidatos hayan rebasado los gastos de campaña; que las autoridades de gobierno de cualquier nivel hayan realizado *peculado electoral*; que los medios que dominan la opinión pública emitan comunicados a favor de algún partido, coalición o candidato, ya que deben

---

<sup>56</sup> Dicha tesis relevante fue elevada a la categoría de tesis jurisprudencial en el año 2005, con la aprobación unánime, dados los antecedentes de Colima; Zamora, Michoacán; Torreón, Coahuila, y Yucatán, de manera principal, en el entendido de que sólo bastan tres precedentes en un mismo sentido.

ser imparciales y seguir los principios rectores electorales establecidos en la norma rectora y demás disposiciones en la materia; que las autoridades electorales, tanto las administrativas como judiciales, realicen dicha observancia de los principios establecidos, y, en general, que todos los actores y agentes políticos electorales y ciudadanos de la República nos ajustemos a la protección de los valores republicanos y al seguimiento de los principios rectores electorales.<sup>57</sup>

### III ARCO OR AT I O JURIS RUDE CIAL ACTUAL

#### C

Son aplicables a dichas cuestiones, los títulos primero al séptimo en cuanto a las vinculaciones relativas a los artículos 5, 8, 9, y del 34 al 38 de la propia norma rectoral, así como los títulos octavo y noveno de la CPEUM, con sus interrelaciones específicas en lo que es la materia constitucional, los aspectos y prerrogativas políticas; los valores superiores de la República: soberanía, forma de gobierno, elecciones, sufragio y demás relativos; la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, así como de los legislativos, ejecutivos y municipales o delegaciones de los entes federados; los controles constitucionales por parte del Legislativo y del Judicial, en particular, por parte del TEPJF, las incompatibilidades para poder ser candidato a algún cargo de elección popular, las reformas a la norma rectora y su inviolabilidad.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Debe ser categórico que todo ciudadano, ente de cualquier naturaleza, autoridad de cualquier nivel en todas las materias, los bancos, los medios que forman a la opinión pública y toda persona física o jurídica, deben sujetarse, en forma invariable, al cumplimiento de dichos principios.

<sup>58</sup> *Cfr.* Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.

L

- A) Sustantivas:** De manera principal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), el Cofipe y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE (ESPEIFE); así como el Código Penal Federal (CPF).<sup>59</sup>
- B) Adjetivas:** La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, fracciones I y II, la LGSMIME y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF).<sup>60</sup>

J

Como ya se expresó, a partir del precedente de 2000 se “creó”, por la vía de tesis relevante, la cual se elevó en el año 2005 a tesis jurisprudencial, de la *causal abstracta*, que no es conforme a la constitucionalidad y a la legalidad.<sup>61</sup> De los anteriores preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales señalados y establecidos en la actualidad, no existen formas para que se evalúe, de manera científica

---

<sup>59</sup> En cuanto a la LOPJF, respecto a las reformas publicadas en el *DOF* el 22 de noviembre de 1996, lo concerniente al Cofipe, a partir de su creación, la cual data desde 1990 y que a la fecha cuenta con cerca de quince modificaciones y el ESPEIFE, en su última versión data de 1999. Lo referente al CPF fue adicionado el capítulo XXIV: “*Los delitos electorales*,” artículos 401 a 413, mediante la reforma del *DOF* del 22 de noviembre de 1996.

<sup>60</sup> La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, fracciones I y II, data desde 1995, pero se adicionó, respecto de la materia electoral, según publicación en el *DOF* del 22 de noviembre de 1996; asimismo, la LGSMIME se creó en la misma fecha y en forma posterior, el propio TEPJF creó su Reglamento Interno. También es aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, en consonancia con el CPF.

<sup>61</sup> Los alcances del Poder Judicial de la Federación, en este caso, del TEPJF, son sólo los de interpretar la Constitución y las normas, mas no de crearlas, ya que dicha atribución es del Poder Legislativo Federal en codecisión con el Ejecutivo Federal, conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 71 y 72 de la CPEUM.

y conforme a los principios rectores electorales, la legitimidad y validez de una elección, antes de considerar su constitucionalidad y legalidad, y, en consecuencia, otorgar la constancia de mayoría y de validez de una elección de cualquier nivel de gobierno.<sup>62</sup>

Es por ello que el criterio de anular un proceso electoral, una elección, invalidar una candidatura o fórmulas de candidatos y cualquier otra forma en que se someta a un análisis constitucional y legal todo lo señalado, requiere de una revisión científica, concreta, equitativa, cierta, imparcial y con todas las características que debe tener el proceso de formar una verdad dentro de un tiempo y un espacio, con documentación y elementos inobjektivos; que todos los actores, competidores, partidos políticos, candidatos, coaliciones y ciudadanos cuenten con seguridad jurídica constitucional y legal; de tal manera que nadie tenga duda de la validez de los medios probatorios y de una resolución armónica a todos los aportes ofrecidos, y valorados dentro de un expediente administrativo y, en su caso, judicial, los cuales, en aras de la transparencia, pueden ponerse a la vista de cualquier ciudadano.<sup>63</sup>

## I COCLUSIOES

**Primera.** Todos los actos y resoluciones en materia electoral que se dicten en México deben ajustarse a la Constitución de la República, a las de los entes federados y a las disposiciones que emanen de dichas normas rectoras.

**Segunda.** En los procesos electorales deben preservarse las prerrogativas ciudadanas de votar, ser votado y derechos de asociación y afiliación política.

---

<sup>62</sup> *Cfr.* artículo 41-IC de la CPEUM.

<sup>63</sup> De aquí la necesidad de diseñar un paradigma constitucional y legal, de cómo debe ser un proceso y, a su vez, de señalar con precisión las formas en que se debe someter a revisión científica y legal dicho procedimiento, para que no quede lugar a dudas o sea cuestionado un proceso electoral.

**Tercera.** La entrega de las constancias de mayoría y de validez que se entreguen como resultado de un proceso electoral deben tener la certeza y el cumplimiento de los principios rectores electorales elevados en las normas rectorales y legales.

**Cuarta.** Si se entiende que la entrega de una constancia al candidato ganador es porque la elección fue ajustada a la Constitución y la legislación, por el momento no existen todos los mecanismos legales para poder valorar *a priori* si una elección se ajustó a dichas normas y principios establecidos.

**Quinta.** Por lo anterior, es menester que las autoridades administrativas y judiciales (jurisdiccionales) electorales realicen una valoración científica de si dentro del proceso electoral se cumplieron los principios rectores electorales consagrados en las normas rectorales y legales.

**Sexta.** Dicha evaluación debe realizarse antes de que la constancia de mayoría y de validez sea entregada, lo cual significa que no se deben revisar las cuentas de las campañas, la actuación de los medios que forman a la opinión pública y demás actores que intervienen dentro de un proceso electoral, para que *a posteriori* sea entregada dicha constancia.

**Séptima.** Dicha revisión debe ser realizada en primera instancia por el órgano administrativo electoral, para que en caso de que sea impugnado el proceso electoral, en segunda instancia sea revisado por el órgano judicial electoral.

#### RO UESTAS

1. Que las causales de nulidad sean de estricto derecho y que no puedan aplicarse las que no se encuentren tipificadas: *nullun crimen sine lege; nulla poena sine lege*.

2. Que si algún candidato, partido político, coalición o ciudadano violó la Constitución y la ley, se debe sancionar dicha conducta y declarar inelegibles o anular su participación en los procesos electorales.

3. Que el juicio de inconformidad se denomine *juicio de nulidad electoral*.

4. Que las autoridades administrativas electorales, antes de entregar una constancia de mayoría y de validez de una elección, revisen y auditen a los actores, candidatos, partidos y coaliciones que participaron dentro del proceso electoral y, en su caso, se sancione a quien corresponda.

5. Sobre dichos procedimientos, que el TEPJF revise la constitucionalidad y la legalidad de los procesos electorales y en armonía con tales disposiciones valide las constancias de mayoría y de validez de las elecciones.

## MESA 5

### DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL TRIBUNAL ELECTORAL Y FACULTADES DE ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN



# REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

*Héctor Solorio Almazán\**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Génesis y desarrollo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Distribución de competencias entre la Federación y los estados. 1. Permanencia de las Salas Regionales. 2. Revisión jurisdiccional federal de las elecciones locales. 3. Fortalecimiento de los tribunales electorales locales. IV. Otros aspectos relacionados con el tema. V. Conclusiones.

## I | INTRODUCCIÓN

**E**n México se ha acuñado la frase “la democracia sale cara, pero vale la pena”; no obstante, una posible reforma electoral debe tener como sustento la **optimización de recursos** y la **potenciación<sup>1</sup> de las instituciones electorales**, que se han ganado, por su actuación, la confianza y credibilidad de la sociedad.

---

\* Ex magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> En el sentido, de acuerdo con la Real Academia Española de incrementar la potencia de algo que ya tiene una institución.

O

Actualmente existen dos autoridades administrativas electorales: federal (IFE) y local (normalmente denominada Instituto Electoral local), que tienen atribuciones similares (organización de los comicios, fiscalización, entre otras), cada una en su respectivo ámbito de competencias, por lo que puede señalarse cierta **duplicidad en las funciones**.

Dado que casi la totalidad de las entidades federativas realizan convenios con el IFE para utilizar el padrón electoral,<sup>2</sup> así como los problemas que se originan con la contratación en medios de comunicación para un adecuado control local y, como consecuencia, de fiscalización (de hecho, algunos estatutos de partidos políticos permiten el empleo de recursos obtenidos por prerrogativas federales para elecciones locales) y, sobre todo, de los grandes recursos destinados para el ámbito federal [casi doce mil millones de pesos para el proceso electoral federal pasado, y dos mil seiscientos sesenta y nueve millones cuatrocientos ochenta y tres mil quinientos noventa y un pesos (\$2,669,483,591.88) exclusivamente para actividades ordinarias del 2007]<sup>3</sup> y local<sup>4</sup> [tan sólo para el proceso electoral local del Distrito Federal del año 2006 se destinaron más de mil trescientos millones (\$1,330,603,448.89)], así como una creciente desconfianza en las instituciones locales (por lo que hace al siste-

---

<sup>2</sup> En los artículos 41 y 116 del Proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral del 30 de agosto de 2007, propuesto por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, se establece la posibilidad de que, mediante convenios entre las autoridades administrativas locales y el IFE, este último organice los procesos electorales locales. En idénticos términos quedó en la minuta con proyecto de reforma constitucional en materia electoral de la Cámara de Senadores del 12 de septiembre de 2007.

<sup>3</sup> Cfr. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el monto de financiamiento público por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales para el año de 2007", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de febrero de 2007, p. 89.

<sup>4</sup> Los gastos de algunos institutos electorales, para este año (2007), son: Distrito Federal \$847,146,826.00; Estado de México \$392,187,000.00; Puebla \$245,292,499.32; Veracruz \$366,850,000.00. Solo cuatro entidades de treinta y dos tienen un total de \$1,851,476,325.32. Por tanto, es claro y lógico el ahorro que se puede tener.

ma de nombramiento de los consejeros locales y a que las controversias trascendentes llegaran a la Sala Superior), entonces, **sería conveniente que por mandato constitucional el propio Instituto Federal Electoral, mediante sus órganos distritales, organice los procesos locales.**

Incluso, a **fin de optimizar el funcionamiento de esta institución**, es recomendable también que las **elecciones federales y locales sean concurrentes**<sup>5</sup> y que la recepción de la votación (mesas directivas de casilla) fuera por sólo tres ciudadanos, como acontece ya en varias entidades federativas (Veracruz y Yucatán, entre otras). La razón de la propuesta deriva en simplificar labores de capacitación y de personal.<sup>6</sup> Además, permitiría salvaguardar la votación recibida en casillas al funcionar válidamente, en situaciones excepcionales, con sólo dos integrantes. En este sentido, en Baja California se establece que “En casos extremos será suficiente la presencia del presidente y secretario o de quienes asuman sus funciones para instalar la casilla y recibir la vota-

---

<sup>5</sup> Esta propuesta permite el modelo ideal, que todas las elecciones federales y locales coincidan; en caso contrario, también debe establecerse constitucionalmente la concurrencia de las tres categorías de las elecciones locales: gobernador, diputados y ayuntamientos, y no como acontece en diversos estados (Oaxaca, Chiapas, entre otros), en que existen hasta tres fechas distintas de jornada electoral para elegir los cargos mencionados. En la minuta del proyecto de reforma constitucional en materia electoral del 12 de septiembre de 2007 de la Cámara de Senadores se establece que: “... En un Artículo Transitorio el Proyecto de Decreto establece el plazo para que las legislaturas de los Estados realicen las adecuaciones correspondientes en las constituciones y leyes electorales respectivas, mismas que deberán estar completadas en un lapso de seis años”. En consecuencia, conforme al inciso a) de la fracción IV del artículo 116 de la reforma propuesta, las Constituciones y leyes de los estados deben garantizar: “a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;...” Mandato constitucional sumamente importante, porque permitirá unificar los calendarios electorales.

<sup>6</sup> De hecho, en cada entidad federativa el IFE tiene vocalías, que podrían compactarse, por lo que hace a sus atribuciones y funciones, para reducir personal y gastos sin demérito de su trabajo.

ción” (artículo 349, quinto párrafo, de la Ley Electoral local). Aunque cabe precisar que la Sala Superior ha sostenido que cuando reciben sólo dos funcionarios la votación, en lugar de hacerlo los cuatro nombrados, debe decretarse la nulidad;<sup>7</sup> en realidad, la experiencia judicial ha demostrado que dos ciudadanos capacitados pueden recibir la votación, sin que pase inadvertido que deben realizar un mayor esfuerzo. En todo caso, lo primordial es verificar si se vulneran los principios rectores, por lo que si en esta etapa de la jornada electoral se protege la recepción de la votación, no existe inconformidad por ningún representante de los partidos políticos, la recepción de la votación transcurrió sin incidentes, entre otros elementos, podría haber excepciones o cambio de criterio a este respecto. De lo contrario, tendrá que darse la reforma conducente.<sup>8</sup>

Previo al examen de las reformas pertinentes, es conveniente hacer un breve resumen de la actuación del Tribunal Electoral, específicamente de la Sala Superior, en la emisión de criterios que pueden retomarse para las posibles reformas electorales.

## II G E S I S    D E S A R R O L L O   D E L   T R I B U N A L   E L E C T O R A L D E L   P O D E R   J U D I C I A L   D E   L A   F E D E R A C I Ó N

Con las reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de septiembre de mil novecientos noventa y seis, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federa-

---

<sup>7</sup> Cfr. la tesis “ESCRUTADORES. SU AUSENCIA TOTAL DURANTE LA FASE DE RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN, ES MOTIVO SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA SE INTEGRÓ INDEBIDAMENTE”.

<sup>8</sup> Igual sentido seguiría si el empate en votos en casilla sigue conservándose como criterio jurisdiccional para anular la votación con motivo de sufragios irregulares (votar sin estar en la lista nominal de electores o sin tener credencial, error en el cómputo, entre otros supuestos), según el criterio “ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE LOS VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN...revele una diferencia numérica igual...”, debe anularse la votación; sin embargo, una nueva reflexión, conforme a los principios de conservación de los actos públicos válidamente celebrados y en *dubio pro suffragium*, así como al desarrollo actual de la materia, para conservarse la votación recibida en la casilla.

ción en los términos en que se encuentra actualmente. Han sido muchos los avances en estos once años. Por cuestiones de espacio sólo mencionaré algunos criterios formulados por la Sala Superior que han incidido en los temas siguientes:

Determinó que los secretos bancario, fiduciario, ministerial genérico y fiscal no son oponibles al Instituto Federal Electoral en ejercicio de facultades de fiscalización, porque, entre otras razones, actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, de acuerdo con su atribución fiscalizadora prevista en la Constitución federal. También consideró que los partidos políticos deben incluir dentro de sus informes anuales los gastos generados por el procedimiento de selección interna de sus candidatos (precampañas).<sup>9</sup> Además, estableció que la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador es inquisitivo, y que cuando guarda relación directa con la contienda electoral debe resolverse de manera expedita, a fin de evitar daños de carácter irreparable, como sucedió recientemente con el retiro, por mandato jurisdiccional, de spots de campaña en televisión.

Acorde con la doctrina, se siguió una interpretación extensiva de las normas que consagran expresamente derechos fundamentales en la materia. Además, tuteló, por el juicio correspondiente, otra clase de derechos fundamentales (petición, información, reunión, entre otros) que se encuentran “estrechamente vinculados” con el ejercicio de los derechos clásicos: votar, ser votado, asociación y afiliación. Tomando en cuenta que algunas legislaciones locales establecen un juicio de protección de los derechos político-electorales (Distrito Federal, Quintana Roo, entre otros), se siguió como regla de interpretación que cuando

---

<sup>9</sup> En el proyecto de iniciativa mencionado se considera este aspecto.

la normatividad electoral local lo permita, se establezca la posibilidad de medios de impugnación locales para la protección de dichos derechos, a fin de hacer plenamente eficaz el contenido de los artículos 116, fracción IV, y 124, constitucionales, como sucedió en Tabasco y Veracruz.

#### D

Desde el 27 de mayo de 1997 al 28 de marzo de 2003, la Sala Superior sostuvo por unanimidad que el juicio para la protección de los derechos político-electorales era improcedente contra actos de los partidos políticos, por no ser actos de autoridad electoral; empero, no dejó sin protección este campo, ya que podía impugnarse el acto administrativo correspondiente que causara un perjuicio a un ciudadano; por ejemplo, el registro de un candidato; esto es, se estableció una vía indirecta para impugnar con motivo de un acto de autoridad. Del dos mil tres a la fecha se ha sostenido que el juicio mencionado procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos, podríamos decir que de manera directa, lo cual ha sido un gran acierto, porque una gran mayoría de los conflictos internos en los partidos se han resuelto jurisdiccionalmente.<sup>10</sup>

### III DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

Ante la duplicidad de funciones y el excesivo costo de la maquinaria judicial, también es conveniente reflexionar qué puede cambiar-

---

<sup>10</sup> En la minuta con proyecto de reforma constitucional del 12 de septiembre de 2007, con motivo de una adición al artículo 41, probablemente para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos, "Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley". Considero que siempre ha sido así; cuestión diversa lo constituye la facultad de interpretar la Constitución y las leyes de un "Tribunal Constitucional Electoral" como lo será nuestra Institución (TEPJF).

se del esquema actual de competencias en la materia, sin que implique un perjuicio al sistema integral de impartición de justicia.

J  
T R E

A fin de otorgar el carácter permanente a las “nuevas salas regionales,”<sup>11</sup> se tendría que redistribuir la competencia entre la Sala Superior y las salas regionales, en el ámbito federal, y con los tribunales electorales locales, respecto de materias que puedan ser conocidas por ellos.

En el ámbito federal tenemos cinco medios de impugnación<sup>12</sup> referentes a la materia electoral (apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral); así como, *mutatis mutandi*, los equivalentes a apelación, inconformidad y para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano en las entidades federativas.

¿Cómo distribuir competencia entre estos tres órganos jurisdiccionales, tomando como referentes: optimización de recursos, potenciación de todos los tribunales y garantizar una doble revisión jurisdiccional?

---

<sup>11</sup> En razón de que, conforme al proyecto de reforma citado, se tendría la atribución de “resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral”, aspecto que supone un perfil constitucionalista electoral del juzgador, máxime que, como se infiere del referido proyecto de reformas, serían la última instancia de decisión, sin que haya ninguna posibilidad de revisión y control de sus decisiones; además de que la duración del mandato cambia (de 8 a 9 años) y los modos de sustitución (cada tres años de manera escalonada).

<sup>12</sup> En principio, cabe precisar que el recurso de revisión puede seguir siendo competencia de los órganos del Instituto Federal Electoral, en los términos que se encuentra actualmente regulado; mientras que el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral podría pasar a la materia laboral común.

**Posible solución.** A partir del hecho de que la credencial de elector es la única que se utiliza en los comicios federales y locales, entonces, sería conveniente que los **tribunales locales** conocieran de las controversias relacionadas con la expedición de la credencial o con la lista nominal de electores,<sup>13</sup> así como todo lo relacionado con los derechos de asociación, información y de sufragio pasivo (en los que se incluye todo lo relacionado con la democracia interna de los partidos), entre otros. En segunda instancia conocería la Sala regional que ejerza jurisdicción en que se origina la controversia.

Además, los tribunales locales seguirían conociendo en primera instancia de los conflictos relacionados con ayuntamientos, diputados y gobernador. En segundo lugar, conocería la respectiva Sala regional, de las controversias relacionadas con ediles y diputados de mayoría relativa; mientras que la Sala Superior tendría competencia para la de gobernador y de diputados de representación proporcional.

Por lo que hace a la impugnación de actos administrativos (impugnables por apelación en la vía federal), los provenientes del ámbito local serían competencia de los tribunales electorales locales, mientras que los de origen federal, de la Sala regional correspondiente, en términos similares a como se encuentran actualmente regulados.

*red”*

Como en el referido proyecto de reforma constitucional en materia electoral se señala que “La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas;... la ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de dicha facultad”, y de acuerdo con la técnica legislativa vigente, es común que se ejerza para asuntos que por su interés y trascendencia lo ameriten, considero que los asuntos de más relieve serían los relacionados con la interpretación directa de una norma constitucional que tenga como posi-

---

<sup>13</sup> De hecho, varias legislaciones locales ya lo establecieron; por ejemplo: Distrito Federal, Quintana Roo, Tlaxcala, entre otras.

ble consecuencia la no aplicación de una norma electoral; o bien, aquellos resueltos por las salas regionales en que surgiera la duda por un voto particular de algún magistrado, por subsistir la controversia sobre la constitucionalidad de la norma electoral. En estos supuestos, de inicio, podría darse la facultad de atracción o, por ministerio de ley, la Sala Superior revisar la sentencia emitida por la Sala regional sobre la no aplicación de una norma electoral o la interpretación directa de la Constitución, con efectos vinculativos para las partes lo resuelto por la Sala Superior.

“La Sala Superior... podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. la ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de dicha facultad”. Normalmente son las cargas de trabajo lo que permite ejercer esta atribución; para ello debe tenerse especial cuidado en el diseño legal, a fin de equilibrar las tareas de cada Sala.

### C

Con el nuevo andamiaje jurídico es posible una contradicción entre la Sala Superior y las salas regionales, o bien entre estas últimas. Si la controversia es entre salas regionales podría ser la Sala Superior que la resuelva, pero si la diferencia constitucional fuera entre ésta y alguna sala regional, sería conveniente que resolviera el máximo tribunal constitucional: el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### R

Si se optara por sistemas diversos a los mencionados, podrían ser las “nuevas Salas Regionales” las que diriman las controversias federales y locales (diputados y ayuntamientos), que actúan como primera instancia, para que fuera la Sala Superior la que resolviera en definitiva en segunda instancia, aunque esto generaría problemas de carácter espa-

cial y operativo, por el tamaño actual de las circunscripciones plurinominales. A las competencias actuales de las Salas regionales (conocer de conflictos derivados de elecciones de diputados y senadores) se agregarían los juicios laborales entre el IFE y su personal y la solución de controversias respecto a elecciones municipales y de diputados locales. A la fecha existe una iniciativa de ley aprobada por la Cámara de Senadores en este sentido y pendiente de dictaminar en la Cámara de Diputados.

Todavía quedan muchos organismos jurisdiccionales que son constitucionalmente autónomos en el ámbito local (por ejemplo, Quintana Roo); mientras que otros están incorporados como Salas al Tribunal Superior de Justicia (Veracruz, entre otros), y tienen atribuciones electorales exclusivamente durante los comicios; fuera de ellos, se les otorga competencia en otras materias. Sería conveniente uniformar la naturaleza de los organismos jurisdiccionales electorales locales, incorporarlos al Poder Judicial local, con atribuciones permanentes en la materia (fuera de proceso, son motivo de controversia los informes anuales y de campaña). Adicionalmente, podría dárseles **competencia concurrente** en otras materias, sin perder su carácter electoral esencial, como sucede en algunos estados (Tlaxcala, San Luis Potosí, Veracruz, entre otros). Además, según el alcance y profundidad de la reforma que se pretenda, **modificar los sistemas actuales de nombramiento**<sup>14</sup> en los que tiene relevancia el Poder Ejecutivo local; asimismo, podrían asumir la competencia para resolver las controversias de diputados federales y senadores en primera instancia.

Para ello los tribunales electorales locales conocerían del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como está

---

<sup>14</sup> En caso de que conocieran de elecciones federales y locales, habría que pensar en un sistema de nombramiento que involucre al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Cámara de Senadores y el pleno del tribunal superior de justicia de la entidad federativa que corresponda, donde cada institución nombre a un magistrado por mayoría calificada del total de sus integrantes (tres cuartas partes).

concebido en la legislación federal,<sup>15</sup> de todas las elecciones locales y, en su oportunidad, de las elecciones federales. Todo ello en primera instancia, para que, por medio de la revisión, las partes inconformes estén en posibilidad de acudir a la segunda instancia federal, que sería competencia de la única sala del TEPJF.

#### I OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL TEMA E IGUALDAD E LA COLECTIVIDAD ELECTORAL

En el inglés moderno se usa la expresión competencia justa (*fair play*), y el artículo 21 de la Constitución alemana de 1949 lo llama “igualdad de oportunidades” (*Chancengleichheit*); en todo caso, alude a que ningún contendiente tenga ventaja indebida sobre otros, procurar en la medida de lo posible, por la vía jurisdiccional, cuando no hay reglas claras o insuficientes en algún aspecto en particular (por ejemplo, las precampañas en el ámbito federal), que se compita en condiciones o circunstancias de igualdad, proporcionalidad y equilibrio de oportunidades democráticas. Para hacerlo efectivo se requiere:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, título IV, “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el artículo 103 señalaba: “...Presidente de la República;.. durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, **ataque a la libertad electoral** y delitos graves del orden común”; mientras que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en

---

<sup>15</sup> Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sustentado criterios en este sentido; además, existen varias legislaciones electorales locales que lo han establecido, como ya se mencionó.

los artículos 38 y 112, consignaba la restricción de que el presidente impidiera o realizara “actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados”,<sup>16</sup> Recientemente, el artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima establece: “El Gobernador no puede... intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad...”. Como se advierte, en la historia constitucional de México se observa la tendencia a mantener una separación entre el desempeño de las actividades públicas y la celebración de los comicios, así como que cualquier posible intervención será motivo de responsabilidad. Por tanto, sería conveniente sancionar con la nulidad de la elección la injerencia, siempre que sea determinante, de los poderes ejecutivos o de funcionarios de primer rango en cualquiera de los tres niveles de gobierno y para cualquier tipo de elección.<sup>17</sup>

## U

En diversas sentencias<sup>18</sup> la Sala Superior ha sostenido que los Estados de derecho deben permitir con la mayor amplitud posible los

---

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 172, 184 y 624.

<sup>17</sup> De hecho, el supuesto específico de nulidad mencionado se actualizó en la pasada elección de gobernador de Colima. Al respecto, véase la sentencia relativa al expediente SUP-JRC-221/2003 y acumulados. En la minuta del proyecto de reforma, en las consideraciones, se menciona que: “...Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas”. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, se señalan las únicas excepciones admisibles.

<sup>18</sup> *Cfr.* las sentencias relativas a los expedientes SUP-JRC-205/2004, SUP-JDC-499/2005 y SUP-RAP-33/2006.

derechos fundamentales, por lo que las restricciones a estos derechos deben interpretarse en forma limitativa a los casos específicos que se establecen en la propia norma superior. Así, un presidente municipal no requiere separarse del cargo para contender en una elección interna (como acontece en la democracia interna de los partidos políticos), ni un senador para ser candidato a gobernador si la legislación local no lo establece expresamente (como sucedió en Oaxaca en la pasada elección), ni un diputado local separarse del cargo para contender en una elección federal (como pasó en Veracruz y Chiapas en el proceso de 2007 respecto a la elección de diputados federales). Por tanto, si las limitaciones señaladas en la ley no pueden hacerse extensivas a cargos diferentes de los especificados, aunque puedan tener similitud o sean equiparables, ¿podría ser el delegado de la Sedesol en una entidad federativa candidato a senador o gobernador sin separarse del cargo porque la legislación electoral local no lo prohíbe? Es obvio que se advierte la posibilidad de un problema, por lo que urge una solución legislativa constitucional en este sentido.

Como ejemplo, se mencionan los requisitos dispares que se solicitan para candidato a gobernador: si se es funcionario, empleado o servidor público federal, debe separarse noventa días antes de los comicios (Baja California Sur, Chiapas, etcétera); algunas legislaciones no precisan que se separen senadores y diputados federales (Colima, Oaxaca, etcétera); otras establecen que si es servidor público debe separarse de manera absoluta de su puesto cien días antes de la elección (Nuevo León); “No podrán ser electos Gobernador del Estado: los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Diputados locales, presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos; aun cuando se separen de sus cargos” (denominada como la ley antichapulín, porque impide que salten de un cargo público a otro, Baja California),<sup>19</sup> “No tener parentesco de consanguini-

---

<sup>19</sup> El seis de julio de 2007 la Sala Superior se pronunció sobre la constitucionalidad y aplicación de esta norma, en la sentencia relativa al expediente SUP-JDC-695/2007.

dad en los cuatro primeros grados, ni de afinidad en los dos primeros, con el Gobernador saliente” (Oaxaca); “No tener parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni por afinidad en los dos primeros o relación conyugal con el Gobernador en ejercicio” (Chiapas).

La cuestión se torna más urgente si se toman en cuenta los requisitos adicionales plasmados en los estatutos de los partidos políticos. Por citar sólo dos ejemplos, la convocatoria para ser candidato a gobernador en Coahuila requería “haber tenido un puesto de elección popular a través del partido”, en concordancia con un precepto de su propio estatuto, asunto resuelto por tres votos a favor en el sentido de aplicar el requisito mencionado (en este grupo se incluyó el del presidente que, al existir empate, fue decidido por el voto de calidad de él), contra tres votos en contra;<sup>20</sup> el otro aspecto versó sobre: “Serán requisitos para ser candidata o candidato interno (Gobernador)... No ser cónyuge, concubino o pariente consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder,”<sup>21</sup> que fue resuelto por cuatro votos contra tres, se dejó sin aplicación por ser ilegal.

---

<sup>20</sup> *Cfr.* sentencia del expediente SUP-JDC-370/2005. De hecho, tanto la Suprema Corte de Justicia como la Sala Superior del Trife han sostenido que el derecho de ser votado es de base constitucional, pero de configuración legal; no obstante, la mayoría en el precedente mencionado sostuvo la configuración estatutaria, al decir: “... tocante a lo preceptuado por el artículo 35, fracción II, de acuerdo con una interpretación gramatical, es menester precisar que el significado que tienen el término “calidad” y otras expresiones afines (circunstancia, requisito, condición) en el lenguaje ordinario conduce a estimar que, en su connotación constitucional, “calidad” significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario, y de manera residual en su ámbito interior por los estatutos partidistas, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, el derecho político-electoral a ser votado para todos los cargos de elección popular, y, por ende, no circunscrito a la naturaleza o esencia de la persona ni a aquellos que únicamente puede cumplir a libertad del interesado sin ninguna otra exigencia, como lo arguye el promovente”.

<sup>21</sup> *Cfr.* sentencia del expediente SUP-RAP-40/2004.

Asimismo, a fin de no dejar en estado de indefensión a los ciudadanos, por aplicación de leyes inconstitucionales, y de garantizar un sistema integral de justicia electoral, **sería conveniente que la Sala Superior tuviera atribuciones de control constitucional en la materia, sea por una nueva reflexión del máximo tribunal jurisdiccional (con relación a la sentencia recaída a la contradicción de tesis 2/2000-PL) o por una posible reforma.**<sup>22</sup>

A

Principalmente los recursos destinados a los partidos políticos se aplican a televisión, radio y prensa, por lo que será conveniente que toda contratación de propaganda en dichos medios sea por parte de la autoridad electoral administrativa y la repartición conforme a su fuerza electoral si tienen carácter particular o privado (como son TV-Azteca o Televisa), o en condiciones de igualdad si son propiedad del gobierno federal o local.<sup>23</sup> En el proyecto de reforma constitucional mencionado se propone una nueva administración de los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, porque el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado, en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, tanto para el ámbito federal como local.

---

<sup>22</sup> Al respecto, en el proyecto de reforma constitucional del 12 de septiembre de 2007 se propone: "Las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente constitución". Resulta claro por dónde viene la solución.

<sup>23</sup> En el proyecto de reforma constitucional mencionado se propone una nueva administración de los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, porque el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado, en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, tanto para el ámbito federal como local.

Al respecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, tratándose de *medios de comunicación propiedad del Estado*, la distribución del tiempo a que tienen derecho los partidos políticos debe ser en un plano de igualdad, sin tomar en cuenta elementos subjetivos o particulares de cada uno de ellos, como puede ser la fuerza electoral conforme al porcentaje de la votación total válida de la última elección de diputados de mayoría relativa, a fin de no contravenir el principio de equidad del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>24</sup> Esto sería aplicable a TV-MAS, en el caso de Veracruz.

En sentido similar se pronunció la Sala Superior, ya que decretó la nulidad de elección de gobernador del estado de Tabasco,<sup>25</sup> porque existió difusión en un 86.98% del tiempo total de transmisión en canal 7 (el gobierno de Tabasco es propietario del 98% del capital social de Televisión Tabasqueña, concesionaria de este canal), y 52.95% en el canal comercial 9, en ambos casos a favor de un solo partido político. También confirmó la nulidad de elección de Ciudad Juárez,<sup>26</sup> porque la máxima autoridad municipal difundió en canales de televisión tres distintos mensajes, que se consideraron como propaganda y proselitismo favorable a su partido, entre otros indicios aportados.

Recientemente, con motivo de la elección presidencial, se difundieron una serie de *spots* en televisión, que, a decir de algunos contendientes, versaban sobre “propaganda negra”, lo que provocó la intervención de la Sala Superior: “La divulgación de estos *spots* sin duda generan efectos negativos, que atentan en contra del principio de la libertad del voto, en tanto que pueden constituir un factor determinante que influya en el ciudadano para orientar su elección electoral en determinado sentido... Los efectos negativos de una campaña de esta naturaleza difícilmente pueden ser medidos de manera precisa, pues no existen referentes o elementos

---

<sup>24</sup> Criterio contenido en la sentencia que recayó a la acción de inconstitucionalidad identificada con las siglas AI 2/2004 y acumulada, y que originó la tesis P./J. 33/2004.

<sup>25</sup> Véase la sentencia relativa al expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulada.

<sup>26</sup> Consúltase la resolución referente al asunto SUP-JRC-196/2001.

objetivos que permitan arribar a una conclusión definitiva, inobjetable y uniforme, de la relación causa-efecto entre la propaganda negativa y el sentido concreto de la votación emitida en una elección”.<sup>27</sup>

Aspecto que se agrava más si se toma en cuenta que frecuentemente la publicidad negativa procedió del sector privado (Consejo Coordinador Empresarial). Por lo que se justifica que la contratación sea exclusivamente por la autoridad electoral administrativa, a fin de que esté en posibilidad de que, previo a su difusión, emita un pronunciamiento sobre la viabilidad del contenido y, en su caso, por existir controversia de algún partido o coalición, sea la Sala Superior la que determine en última instancia. La propuesta, además de revisar el contenido de lo que se pretende difundir, permite que autoridades no vinculadas al ámbito electoral se pronuncien o veten su contenido, además de que está asociada con la fiscalización, como se explica a continuación.

Una vez concluidas las elecciones, al revisar los informes anuales y de campaña, es común que se multe a los partidos políticos por el manejo irregular de sus cuentas; a fin de hacer compatible esta circunstancia con la equidad en la contienda electoral, es conveniente que en lugar de proporcionar recursos públicos a los partidos políticos que gastan en medios de comunicación, sea el IFE el que contrate y asigne, por criterios legales claramente acotados, a los diferentes partidos políticos los tiempos y espacios que les corresponden conforme a sus recursos asignados. Además de contribuir a una mejor fiscalización, se aseguraría que los recursos públicos prevalecieran sobre los de origen privado; se respetarían los límites a los gastos de campaña; se garantizaría la transparencia en el origen y aplicación de los recur-

---

<sup>27</sup> Para mayor información véase el “DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO”, resuelto el cinco de septiembre de 2006.

sos públicos. Esto debe venir acompañado de plazos razonables en las campañas, por lo que, al ser una variable que incide directamente en la fórmula<sup>28</sup> que determina el financiamiento público otorgado a los entes políticos, es conveniente su reducción sustancial.

Otro aspecto que debe dilucidarse por el órgano legislativo es la posibilidad de que el acceso a los medios de comunicación (principalmente la televisión y radio) sea gratuito, sobre todo en época de campañas, a fin de abatir recursos públicos en la materia. Lo anterior se fundamenta en que, conforme a la actual Ley Federal de Radio y Televisión,<sup>29</sup> la propagación de las ondas electromagnéticas y el servicio de radiodifusión son actividades de interés público, tienen una función social, deben fortalecer las convicciones democráticas y “Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, **incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político**, social, cultural, deportivo y **otros asuntos de interés general** nacionales o internacionales” (artículo 77), que se otorga mediante concesión por parte del Ejecutivo Federal, a cambio de que el gobierno federal reciba una contraprestación económica, que bien pudiera ser, en caso de aprobarse una reforma conducente, disponer de tiempo y espacios de manera no remunerada, sobre todo en periodos electorales, o bien por convenios que permitan eximir del pago, con el **consecuente ahorro de recursos públicos**.

---

<sup>28</sup> Al incluir la fórmula de financiamiento como factor (de multiplicación) los días que dure la campaña de presidente, es obvio que al disminuir su duración se reducen los recursos públicos aplicados para este rubro; otra disminución la puede realizar el Consejo General del IFE, ya que el código de la materia señala que los costos de campaña puede actualizarlos anualmente por medio del índice nacional de precios al consumidor y “los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña”, facultad que implica, según criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Trife, no necesariamente un incremento en el presupuesto público.

<sup>29</sup> La reforma más reciente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, en la que se abordan aspectos vinculados a la materia electoral.

I

Algunas entidades federativas establecen supuestos distintos al orden federal; por ejemplo: “Recursos provenientes de actividades ilícitas” (Aguascalientes y Estado de México); “Exceso en topes de gastos de campaña”. (Distrito Federal y Estado de México); “Ministros de culto religioso como candidatos” (Nuevo León y Tlaxcala); “Cuando la candidatura hubiese sido objeto de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas” (en Tlaxcala, por este supuesto, se han anulado tres elecciones: Tlaxcala. Zacatelco. JRC-005/2002; Tepetzotlán, Estado de México. JRC-069/2003, y Zamora, Michoacán. REC-034/2003); “Utilización de recursos públicos o programas sociales” (Estado de México), entre otras.

A

Es indudable que la reforma constitucional reciente tiene aspectos que permiten un ahorro de recursos públicos, una mejor fiscalización, mejorar la justicia electoral (al distribuir competencias entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), entre otros temas. Empero, todavía queda pendiente limitar los gastos de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes. Por ejemplo, para el 2007 fue de \$2,669,483,591.88, mientras que, según el proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral (CENCACU), proponía que se calculara con base en el padrón electoral y en el salario mínimo vigente para el Distrito Federal (70% de éste), lo que nos da una cantidad<sup>30</sup> de \$2,636,583,539, un posible ahorro de \$32,900,052, que representa un porcentaje de 1.23%.

Por eso, en el dictamen de reformas constitucionales de la Cámara de Senadores se señaló:

---

<sup>30</sup> El padrón electoral para el 2007 es de \$74,481,865 (PE), y el salario mínimo vigente para el DF de este año (2007) es de \$50.57 (SM). Por tanto, si aplicamos la fórmula: PE x 70% del SM = \$2,636,583,539.

Estas comisiones unidas han llegado, sin embargo, al acuerdo de propiciar un ahorro aún mayor al que la iniciativa bajo dictamen postula respecto del financiamiento para gastos de campaña, que se analiza más adelante, y por tanto acuerdan que el porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal que se actualice como base para el cálculo anual del financiamiento público ordinario sea del **sesenta y cinco por ciento, cinco puntos porcentuales menos** que lo planteado en la iniciativa. Sólo por ese concepto se producirá un ahorro al erario, a partir de la entrada en vigor de la reforma, de más de 200 millones de pesos.

Actitud muy generosa para ahorrar;<sup>31</sup> sin embargo, conviene precisar que esta cantidad seguirá creciendo aceleradamente, sin contar los recursos públicos considerables que reciben los partidos en cada entidad federativa, porque el padrón electoral se incrementó casi tres millones en un año (a principios de septiembre de 2007 es de 74,481,865; mientras que en el año 2006 fue de 71,758,663) y el salario mínimo seguramente seguirá incrementándose. Dichas variables inciden directa y proporcionalmente para el cálculo de este financiamiento (fórmula: PE x 65% SM). De hecho, esta reforma garantiza un blindaje constitucional para los recursos de los partidos por este rubro.

Habría que pensar en una reforma de cuarta generación<sup>32</sup> que tome en cuenta la reducción sustancial del financiamiento por actividades ordinarias de los partidos políticos, sin que incluya **impuestos partidistas**, ya que en el propio dictamen del Senado se señaló: **“Para decirlo de manera clara y sencilla: con la nueva forma de cálculo propuesta por esta iniciativa, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales supone que cada ciudadano inscrito en el Padrón aportaría, anualmente, 35 pesos con 40 centavos”**.

---

<sup>31</sup> Con este valor, y según la fórmula PE x 65% SM, se obtiene la cantidad de \$2,448,256,143, que representa un posible ahorro de 221 millones, 8.29%.

<sup>32</sup> Dado que la actual fue denominada “tercera generación de reformas electorales”, por el propio dictamen del Senado.

CONCLUSIONES

1. Debe preverse que los contendientes en una elección interna de un partido político que no hayan obtenido el triunfo no puedan registrarse como candidatos en otras instituciones políticas para el proceso electoral inmediato; además, sería conveniente que el propio Instituto Federal Electoral, mediante sus órganos en las entidades federativas y distritales, organice los procesos intrapartidistas.<sup>33</sup>

2. Los tribunales electorales locales, por las razones expuestas en el cuerpo del presente trabajo, podrían asumir la competencia para resolver las controversias de diputados federales y senadores en primera instancia; o bien, las salas regionales del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrían conocer, en primera instancia, de todas las controversias locales (gobernador, diputados y ayuntamientos); en su caso, establecer la redistribución de competencias entre la Sala Superior, las salas regionales y los tribunales electorales locales, como quedó expuesto en el presente trabajo.

3. Para no dejar en estado de indefensión a los ciudadanos, por aplicación de leyes inconstitucionales, y de garantizar un sistema integral de justicia electoral, sería conveniente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuviera atribuciones de control constitucional en la materia por una posible reforma.

4. La contratación de publicidad en medios de comunicación social (televisión, radio, prensa, entre otros) debe ser exclusivamente por la autoridad electoral administrativa, a fin de que esté en posibilidad de que, previo a su difusión, emita un pronunciamiento sobre la viabilidad del contenido; la propuesta, además de revisar el contenido de

---

<sup>33</sup> No pasa inadvertido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver dos asuntos de inconstitucionalidad referentes al Distrito Federal y Morelos, consideró inconstitucionales las normas que permitían que los órganos de la autoridad administrativa electoral coadyuvaran en la organización de los procesos internos partidistas para seleccionar sus candidatos, por contravenir el principio de certeza, entre otras razones.

lo que se pretende difundir, permite que autoridades no vinculadas al ámbito electoral se pronuncien o veten su contenido, además de que está asociada con una mejor fiscalización.

5. Por vía legal, debe garantizarse que los participantes en una contienda electoral dispongan de tiempo y espacios de manera no remunerada, sobre todo en periodos electorales; o bien, por convenios que permitan eximir del pago, con el consecuente ahorro de recursos públicos.

6. Deben establecerse plazos razonables en las campañas, por lo que, al ser una variable que incide directamente en la fórmula que determina el financiamiento público otorgado a los entes políticos, es conveniente su reducción sustancial.

7. La organización de las elecciones federales y locales debe ser por conducto de los órganos correspondientes del Instituto Federal Electoral.

#### I LOGRADA

Armenta Ramírez, Petra, *Autonomía del Instituto Federal Electoral*. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, 2002.

Castellá Andreu, Josep Ma. *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública*, Cedecs. Barcelona, 2001.

Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2004.

— — *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2006.

Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Causales de nulidad electoral*. Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México 2006.

Entrena Cuesta, Ramón, y Abellán Matesanz, Isabel, *Derecho electoral*, Ariel, Barcelona 2000.

Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid 1993.

- Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, 1997.
- Gui Mori, Tomás, *Jurisprudencia constitucional íntegra 1981-2001*, Bosch, Barcelona 2002.
- Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM, México, 1994.
- Ollero, Andrés, *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*, 2ª ed., Madrid, 2005.
- Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*. 7ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2000.
- Polo Sabau, José Ramón, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2002.
- Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos políticos en el sistema constitucional español*, Aranzadi, Navarra 2000.
- Tesis relevantes del Tribunal Constitucional Español.

## D

- Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Editorial Unigraf, Madrid, 1992.
- Diccionario Electoral*, 3ª ed., UNAM, México, 2003.

## C

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones Políticas de las treinta y dos entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Española.

## L

- Legislación de los treinta y dos estados de la República Mexicana.



# DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL TRIBUNAL ELECTORAL Y FACULTADES DE ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN

*César Camacho Quiroz\**

**SUMARIO:** I. Situación actual. II. Reforma al sistema de justicia electoral. 1. Estructura y funcionamiento. 2. Sistema de nulidades y sanciones. 3. Facultades. III. Reforma a la legislación secundaria, 1. Recurso de apelación. 2. Protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 3. Revisión constitucional. 4. Juicio sobre conflictos laborales. IV. Las facultades de atracción y remisión: una novedad en nuestro sistema de justicia electoral. V. ¿Qué criterios deben regir el ejercicio de las facultades de atracción y de delegación?

## I SITUACIÓN ACTUAL

La estructura formal y funcionamiento del Tribunal Electoral, resultado de la llamada segunda generación de reformas electorales, ha dado muestras de agotamiento e insuficiencias a la luz de los acontecimientos de los años recientes.

Hace once años el legislador no pudo prever los supuestos que hoy hemos reconocido, analizado e incluido como parte de las refor-

---

\* Diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

mas constitucional y legal que están en curso en el Congreso de la Unión en el contexto de la reforma del Estado.

La razón por la que el legislador no previó hace once años todos los supuestos que hoy dan su principal contenido a la reforma no parece tener su origen en un insuficiente análisis de prospectiva, sino básicamente en el breve lapso de vida de nuestro sistema de justicia electoral aunado a la igualmente novel estructura organizacional electoral que también hace apenas once años salió de la esfera de la administración pública y fue confiada a órganos autónomos.

Once años es muy poco tiempo para un proceso de transición político-electoral de tales alcances, sobre todo si nos atenemos al larguísimo lapso que identifica al proceso evolutivo de nuestro sistema electoral, que incluye, por supuesto, a la justicia electoral.

Más de 150 años transcurrieron en la vida de nuestro país como nación independiente, para que algo comenzara a “moverse” en la forma de organizar y calificar las elecciones, además de resolver las controversias derivadas de los propios procesos electivos.

Desde un modelo de elecciones indirectas por el que las legislaturas estatales elegían a los integrantes de los poderes federales a nombre de los habitantes de los estados, que duró casi un siglo, hasta el modelo de elección por voto directo y personal instaurado a partir de 1917.

En ambos modelos, el tema de la judicialización de la política tuvo sus altibajos, según la mayor o menor influencia de vehementes promotores que proclamaban la supremacía de la ley sobre la política, frente a sus enérgicos antagonistas, que proclamaban una naturaleza diametralmente opuesta entre política y justicia, y pugnaban porque cada una se conservara en su propio ámbito.

La segunda postura prevaleció sobre la primera a lo largo de varias décadas, durante las cuales nuestro modelo electoral se caracterizó por el control de los procesos electorales desde los poderes Ejecutivo —en la organización, vigilancia y solución de controversias electorales— y Legislativo —en la calificación y declaración de validez de las elecciones.

Los estudiosos del tema han considerado que en 1977 surgió la llamada primera generación de reformas electorales, que se identificó

por la ampliación de los espacios de representación nacional, y con ellos la apertura para la competencia entre fuerzas políticas distintas.

La organización, vigilancia y solución de controversias, sin embargo, permanecieron adscritas al ámbito de facultades de autoridades administrativas.

Las reformas iniciadas en 1987, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y las que siguieron entre 1989 y 1996 —incluidas dentro de la segunda generación—, establecieron los fundamentos de un moderno modelo electoral.

Este modelo incluyó el tránsito definitivo de la organización, calificación y vigilancia electoral desde los órganos de la administración pública hacia un IFE autónomo, que pasó por un IFE presidido por el secretario de Gobernación y un IFE “ciudadanizado”.

También incluyó el tránsito definitivo de lo contencioso electoral desde la esfera administrativa hacia un órgano jurisdiccional especializado en la materia e integrante del Poder Judicial de la Federación, posteriormente por el Tribunal Federal Electoral de carácter autónomo y ajeno al ámbito del Poder Judicial.

En el diseño de la estructura y funcionamiento de este nuevo sistema de justicia electoral tampoco se previeron con suficiencia los supuestos que la cambiante dinámica electoral impondría en los hechos al modelo.

Es el caso del carácter temporal de las salas regionales y el carácter definitivo de sus magistrados, que han generado distorsiones tanto de carácter estructural como de eficacia en términos de la capacidad material para responder a la creciente demanda de justicia electoral.

En el transcurso de estos once años la tendencia creciente tanto en la participación ciudadana como en el número de partidos políticos y agrupaciones políticas ha traído un impacto considerable en la demanda de justicia electoral.

El carácter definitivo de los magistrados de las salas regionales frente al carácter temporal de las salas regionales y la creciente carga de trabajo para la Sala Superior, produjeron una mezcla poco afortunada que en la práctica puso de relieve que algo estaba mal en el diseño estructural y funcional de la institución.

## II RE OR A AL SISTE A DE JUSTICIA ELECTORAL

Ésta y otras evidencias surgidas a lo largo de la última década en nuestro entramado político-electoral convocaron al legislador a pensar en un nuevo diseño que colmara los fines para los que fue concebido nuestro sistema electoral.

Los legisladores de este país nos encontramos inmersos en esa tarea fundamental que habrá de derivar en reformas de largo aliento.

Esta nueva generación de reformas dará respuesta a los reclamos recurrentes de los ciudadanos:

- El uso y abuso del dinero y de los medios de comunicación en la integración de los poderes públicos.
- El fortalecimiento de nuestro sistema de partidos, sujetos al escrutinio y fiscalización de las instituciones electorales.
- El fortalecimiento de nuestras instituciones electorales fundamentales.

La reforma constitucional que hemos aprobado ahora mismo en el Congreso de la Unión, y que espera contar con el voto aprobatorio de las legislaturas estatales, deja claramente establecidos en este nivel normativo, los fundamentos sobre tres aspectos básicos del sistema de justicia electoral:

- I. Estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral;
- II. Sistema de nulidades y sanciones;
- III. Facultades.

En la reforma legal habremos de entrar al análisis minucioso de la redistribución de facultades producto del nuevo diseño institucional, así como del sistema de nulidades y sanciones.

## E

a) Reconocimiento del Tribunal Electoral como única autoridad jurisdiccional en la materia, con la eliminación de la facultad que actualmente tiene la Suprema Corte de investigar sobre "...hechos que constituyan violación del voto público", se le reserva el control abstracto de la constitucionalidad en la materia que nos ocupa, como corresponde a un tribunal constitucional.

b) Reconocimiento del carácter permanente de las salas Superior y regionales.

c) Renovación escalonada de magistrados electorales y homologación en la duración de su encargo con el de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en el contexto del carácter trienal de las elecciones federales.

## S

a) Facultad de las salas Superior y regionales del Tribunal para declarar la nulidad de una elección únicamente por las causales que expresamente se establezcan en las leyes, con lo que se colma una laguna legal que mantenía abierta la puerta a la discrecionalidad y la subjetividad del juzgador. En lo sucesivo, el Tribunal no podrá ni tendrá que establecer jurisprudencia en esta materia.

b) Facultad para revisar las sanciones impuestas por el IFE a ciudadanos y organizaciones políticas, por la comisión de conductas contrarias a la Constitución y la ley.

c) Modalidades y supuestos de intervención en la vida interna de los partidos políticos, en la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

### A. De las salas Superior y regionales del Tribunal para:

- a) Decidir la no aplicación de leyes inconstitucionales a casos concretos, que reserva a la Suprema Corte la facultad de

hacer la declaratoria de inconstitucionalidad de las mismas.

- b) Aplicar los medios de apremio que resulten necesarios, para hacer efectivo el cumplimiento de sus resoluciones.

B. De la Sala Superior, bajo las reglas y procedimientos que señale la ley, para:

- a) Atraer los asuntos de que conozcan las salas regionales.
- b) Enviar a las salas regionales los asuntos de su competencia originaria para su conocimiento y resolución.

### III RE OR A LA LEGISLACI SECU DARIA

La redistribución de competencias producto de la reestructuración del Tribunal, y que será materia de la reforma legal que emprendemos en los meses próximos, deberá atender a los ámbitos geográfico y material de competencia, tipos de elección y competencia residual.

La Comisión de Justicia ha venido trabajando en el análisis del tema de la redistribución de competencias, con base en la minuta que nos fue turnada hace algunos meses, y que contiene reformas a la legislación secundaria para otorgar carácter permanente a las salas regionales, así como la consecuente redistribución de facultades. Esta minuta vendrá a formar parte de la reforma legal que seguirá a la constitucional que hemos aprobado hoy.

En términos generales, la propuesta en materia de redistribución de competencias está planteada de la siguiente manera:

#### R

- a) *Sala Superior*: contra actos y resoluciones de órganos centrales del IFE.
- b) *Salas regionales*: contra los de órganos locales y distritales.

a) *Sala Superior:*

- Por violación al derecho de votar y ser votado en las elecciones de presidente, diputados federales y senadores, gobernador y jefe de Gobierno del DF.
- Por violación al derecho de asociación para participar en los asuntos políticos.
- Afiliación a partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas nacionales.

b) *Salas regionales:*

- Resto de las elecciones locales.
- Afiliación a partidos políticos locales.
- Procesos internos locales de partidos nacionales y locales.

R

a) *Sala Superior:* contra actos o resoluciones de autoridades electorales locales respecto de las elecciones de gobernador y jefe de Gobierno del DF.

b) *Salas regionales:* resto de las elecciones locales.

J

a) *Sala Superior:* entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y los órganos centrales del IFE y los suyos.

b) *Salas regionales:* entre órganos locales distritales del IFE y sus servidores.

Otros ámbitos de competencia cuya conveniencia hemos analizado proponer para la Sala Superior:

- Controversias sobre usos y costumbres en la elección de autoridades de los pueblos y comunidades indígenas.
- Impugnaciones por violación al derecho de acceso a la información en materia electoral.
- Controversias sobre la no conformidad normativa interna de los partidos políticos nacionales con la Constitución General de la República, se reserva a las salas regionales lo correspondiente a los partidos locales.
- Competencia residual sobre actos y resoluciones de autoridades del IFE, no previstos expresamente para las salas regionales.

La reforma legal habrá de abordar también los temas siguientes:

- Reestructuración del sistema de medios de impugnación, con la definición exhaustiva de las causales de nulidad de las elecciones, y la inclusión, en su caso, de otros juicios o recursos.
- Redefinición de los plazos para el desahogo de los recursos, a efecto de otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral, previo a la jornada electoral.

I LAS FACULTADES DE ATRACCIÓN RESIDUAL  
DE LA SUPREMACÍA DE NUESTRO SISTEMA  
DE JUSTICIA ELECTORAL

Esta facultad, que encuentra su fundamento en nuestro texto constitucional, permite a la Suprema Corte, como órgano terminal en materia de constitucionalidad y legalidad, resolver asuntos que ordinariamente corresponderían a los tribunales colegiados de Circuito, cuando tales asuntos son de significativa importancia y trascendencia.

En tratándose del Tribunal Electoral, valga decir que su naturaleza próxima a la de un tribunal constitucional le otorga la calidad de órgano terminal, pero exclusivamente en la materia electoral.

Sobre esta base, y dado que la materia electoral es altamente especializada y sujeta a plazos fatales en lo relativo a la emisión de resoluciones, nos parece fundamental, además de impostergable, impulsar las modificaciones que resulten pertinentes a efecto de dejar claramente definida la competencia originaria de cada una de las salas, Superior y regionales, además de otorgar la facultad de atracción a la Sala Superior.

Se trata de facultar a la Sala Superior para que pueda resolver asuntos que ordinariamente corresponderían a las salas regionales, cuando tales asuntos sean de especial importancia, novedad, complejidad y/o trascendencia, según los criterios que al efecto ha establecido nuestro máximo tribunal.

La Suprema Corte ha establecido diversas tesis respecto de las circunstancias que aconsejan o desaconsejan el ejercicio de la facultad de atracción.

En el primer caso, el de su ejercicio, la Corte ha señalado que “...debe ejercerse tomando en cuenta las peculiaridades excepcionales y trascendentes del caso particular y no todos los que genéricamente sean de una determinada materia”.

En el segundo, la Corte ha establecido que “Debe declararse improcedente su ejercicio, si el asunto no reviste características especiales, que resulten de interés y trascendencia...”.

De acuerdo con la doctrina, el Estado ejerce el poder público por conducto de los órganos estatales mediante la realización de las funciones que tiene encomendadas en la esfera de su competencia.

Según el *Diccionario Jurídico Espasa*, la acción de delegar implica “La decisión de un órgano (delegante) que según su normativa reguladora debe ejercer una determinada atribución (competencia), para

que la misma sea ejercida por otro órgano (delegado) hasta que dicha decisión sea revocada”.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, delegar significa “Dar a otra (persona) la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o para conferirle su representación”.

Según ambas definiciones, los órganos del Estado no abdican del cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones cuando delegan algunas funciones de su competencia, sino que las cumplen, bajo determinadas circunstancias, por conducto de una instancia que les está subordinada, y sin perder la titularidad de dicha competencia y función.

La delegación no implica, pues, renuncia al ejercicio de competencia alguna, sino, por el contrario, se trata de una modalidad que adopta el órgano del Estado para ejercerla, por excepción e invariablemente dentro del marco normativo, por conducto de un órgano que le está, en cierta forma, subordinado.

Si bien la delegación de competencias tiene lugar —bajo esta denominación— fundamentalmente en la esfera administrativa, a partir de la reforma al artículo 94 constitucional en 1999 es técnicamente viable su aplicación respecto de los órganos del Estado responsables de administrar justicia.

Artículo 94, párrafo séptimo. El pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Con fundamento en el párrafo transcrito, la propia Suprema Corte colocó formalmente en la práctica la delegación de facultades en la

materia jurisdiccional, mediante el Acuerdo 5/2001 (“...RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO”).

En el considerando cuarto de dicho Acuerdo se hace referencia a la exposición de motivos del decreto por el que se reformó el referido artículo 94. De su lectura puede inferirse que, en los hechos, se trata de una facultad de delegación:

...con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, (...) podría dejar de conocer de los casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle —como sucede en otras naciones— concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia.

Dada la calidad de máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia electoral que tiene el Tribunal Electoral, los legisladores coincidimos en la pertinencia de facultar a la Sala Superior para que pueda remitir determinados asuntos a las salas regionales para su conocimiento y resolución.

Ello obedece a la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia, en el contexto de los estrechos márgenes temporales que identifican a la materia electoral.

U CRITERIOS DE E REGIR EL EJERCICIO  
DE LAS ACULTADES DE ATRACCI  
DE DELEGACI

El importante componente discrecional que identifica a las facultades de atracción y de delegación, indudablemente aconseja el estable-

cimiento de reglas claras para su ejercicio, a efecto de evitar la atracción o distribución caprichosa o interesada de competencias.

Los legisladores hemos planteado en la exposición de motivos del dictamen de reforma constitucional que hoy hemos aprobado, que el ejercicio de dichas facultades debe quedar ceñido, por mandato constitucional, a la reglamentación precisa y exacta de la legislación secundaria, a fin de evitar contradicciones o conflictos entre las salas regionales y la Sala Superior, así como su uso discrecional.

En nuestro concepto, la facultad de atracción, además de observar las reglas que establece el artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe regirse por criterios semejantes a los que ha establecido la Suprema Corte en el ejercicio de las facultades que le son propias en esta materia.

La facultad de delegación debe atender también a los criterios que sirvieron de base al tribunal supremo en la elaboración del acuerdo 5/2001 ya citado.

Con Sujeción, pues, al ejercicio de ambas facultades a las reglas y procedimientos de la legislación secundaria, cumpliremos con el objetivo fundamental de garantizar el debido acceso a la justicia y la seguridad jurídica de los gobernados.

Fortalecimiento de las instituciones electorales y observancia estricta de las garantías de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, constituyen la sustancia básica de la reforma constitucional al sistema de justicia electoral que los legisladores hemos impulsado. Se trata de objetivos irrenunciables en este arduo proceso de consolidación de nuestra democracia.

## MESA 6

### PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS



# LA FUNCIÓN DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL MEXICANO Y SUS PERSPECTIVAS DE REFORMA

*Salvador Olimpo Nava Gomar\**

**SUMARIO:** I. Contexto de configuración del juicio ciudadano. II. El diseño normativo del JDC y el desarrollo jurisprudencial como mecanismo para garantizar su eficacia. III. Aspectos relevantes para una efectiva reforma constitucional y legal. IV. Consideraciones finales.

**E**l objetivo de la ponencia es presentar un panorama general sobre la función del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dentro del diseño constitucional e institucional de la justicia electoral en México a partir de las exigencias y expectativas que un recurso judicial efectivo debe cumplir en todo Estado constitucional. Asimismo, se exponen algunos de los retos más significativos que habrán de considerarse en cualquier esfuerzo encaminado a garantizar tanto el buen funcionamiento del sistema democrático como los derechos fundamentales de la ciudadanía.

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I CO TE TO DE CO IGURACI  
DEL JUICIO CIUDADA O

La reforma político-electoral de 1996 buscó establecer un sistema integral de justicia electoral, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y como órgano especializado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la creación, ampliación y depuración de instrumentos procesales para el control constitucional, y dentro de estos instrumentos, el establecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales como recurso judicial efectivo para proteger tales derechos.

En este contexto, la función garantista del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe analizarse a partir de su grado de eficacia. Al respecto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que no basta con que los recursos judiciales existan formalmente, sino que es preciso que estos sean adecuados y efectivos para reparar la violación a los derechos humanos consagrados tanto en la Convención como en la Constitución y en la ley estatal que se reclama.<sup>1</sup>

Cualquier nueva reforma en la materia debe, por tanto, concebir la integridad del sistema de justicia electoral a partir del grado de eficacia del diseño institucional y de la efectividad de los recursos judiciales existentes. Por fortuna, ese es el rumbo que, en general, se advierte de las reformas en marcha, aunque es necesario puntualizar y profundizar en varios aspectos pendientes, muchos de los cuales ya han sido destacados.

---

<sup>1</sup> Entre otros, Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, 127, párr. 167 y Caso Tibi vs. Ecuador, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, 114, párr. 131. En este último asunto la Corte destacó que “para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo 25.1 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino es preciso que sean efectivos, es decir, se debe brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida.”

II EL DISEÑO ORGANIZATIVO DEL JDC Y EL DESARROLLO  
JURISPRUDENCIAL COMO EJECUCIÓN  
DE LA GARANTÍA DE SU EFECTIVIDAD

Dada la improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos políticos, la instauración del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano vino a llenar una laguna en el sistema mexicano de justicia electoral en la defensa de los derechos político-electorales.

El JDC procede cuando el ciudadano aduce presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, así como también respecto de otros derechos fundamentales vinculados con los derechos político-electorales y necesarios para hacerlos valer,<sup>2</sup> se respeta, por otro lado, la autonomía del derecho parlamentario (SUP-JDC-1711/2006).

A partir de un espíritu garantista y de una interpretación extensiva de los derechos político-electorales, el Tribunal Electoral ha ampliado, en el ámbito de sus competencias, los alcances de este medio impugnativo. Así, la Sala Superior ha puntualizado, mediante tesis de jurisprudencia, que la interpretación restrictiva de los derechos político-electorales implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, por lo que deben interpretarse con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados consti-

---

<sup>2</sup> *Cfr.* JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002.

tucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos.<sup>3</sup>

Con base en tal criterio garantista, propio del constitucionalismo democrático contemporáneo, la pasada integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral modificó un criterio anterior y extendió el ámbito de protección de los derechos político-electorales y de su tutela jurisdiccional no sólo respecto de actos de autoridades electorales, sino también de actos internos de partidos políticos.<sup>4</sup> Ya que a partir de la fecha de adopción del nuevo criterio el número de demandas se ha incrementado considerablemente, se permite a los ciudadanos una defensa más efectiva de sus derechos de militancia. Así, por ejemplo, a partir de noviembre de 2006 a la fecha, de los 1,556 juicios promovidos, 1,190 (76.48%) están relacionados con conflictos intrapartidarios.

En su actual conformación, la Sala Superior, ha adoptado criterios relevantes, en aspectos sustantivos, entre otros, respecto de la amplia suplencia de la queja respecto de juicios promovidos por ciudadanos pertenecientes a pueblos indígenas (SUP-JDC-11/2007); asimismo, se ha determinado que los partidos políticos están obligados a observar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información (JDC-1766/2006), o aquel que estableció que la suspensión de los derechos político-electorales cesa cuando se sustituye la pena privativa de libertad (SUP-JDC-20/2007) e incluso que, en virtud del principio de presunción de inocencia, los derechos se suspenden no desde el auto de formal prisión, sino por sentencia conde-

---

<sup>3</sup> Lo anterior se ilustra en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002, con el rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, pp. 97-99.

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2003, con el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cit. pp. 161-164.

natoria, máxime cuando el individuo se encuentra en goce de la libertad provisional (SUP-JDC-85/2007).

Lo anterior ilustra la importancia de la interpretación judicial y el papel que la argumentación interpretativa realizada por el Tribunal Electoral desempeña en la definición del contenido y los alcances de los derechos fundamentales de naturaleza política-electoral. Así, por ejemplo, la interpretación conforme a la Constitución adquiere una especial importancia, pues la misma pretende, por un lado, garantizar la supremacía normativa de la propia ley fundamental, y, por el otro, mantener la coherencia y congruencia del ordenamiento jurídico en su conjunto. Igual importancia tiene el principio *pro homine* como herramienta interpretativa que potencializa los derechos fundamentales y la interpretación conforme con los tratados internacionales que supone un control de legalidad o, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de “convencionalidad”, que permite a los jueces federales y locales garantizar los derechos internacionalmente reconocidos que forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional.

La jurisprudencia y el precedente judicial adquieren también, en nuestro contexto, una relevancia fundamental para armonizar el ordenamiento jurídico en su conjunto. En ello, también la jurisprudencia internacional y la comparada pueden resultar orientadoras.

Por tanto, una reforma legal debe procurar reducir el margen de incertidumbre normativa, pero también debe dejar un margen de apreciación al desarrollo jurisprudencial que permita mantener vivo y en constante evolución al sistema jurídico, en el contexto de una sociedad democrática siempre dinámica.

### III AS ECTOS RELE A TES ARA U A E ECTI A RE OR A CO STITUCIO AL LEGAL

La práctica jurisdiccional de los últimos once años ha permitido detectar algunas limitaciones y deficiencias en el diseño institucional y

normativo establecido en la denominada reforma electoral de “segunda generación”. Particularmente, destaco algunos aspectos que deberían considerarse para procurar mejorar el grado de eficacia en la garantía de los derechos político-electorales. Algunos han sido incorporados a la reciente propuesta de reforma; otros se plantean como desarrollos de *lege ferenda*.

E

T E

Dada la dinámica electoral y jurisdiccional del país, es necesaria una redistribución de competencias de las salas del Tribunal Electoral, para lo cual es preciso que se establezca (como se contempla en el dictamen de reforma) el carácter permanente de las salas regionales.

En este sentido, es necesaria también la redistribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales, entre otras cosas, para la mejor protección de los derechos político-electorales, de forma tal que se acerque la justicia al ciudadano al tiempo que se garantice la posibilidad de una revisión judicial por la Sala Superior.

A

S S T E

El diseño del modelo de control de constitucionalidad de las leyes en México se caracteriza, en general, por ser un sistema de control concentrado. Las conveniencias e inconveniencias de tal diseño exceden el objeto de esta presentación, pero basta recordar las dificultades e inconvenientes que derivaron del criterio asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, que limitó la posibilidad de que el Tribunal Electoral ejerciera un control concreto de constitucionalidad para efecto de desaplicar una norma en un caso específico.

Por ello, celebro que el decreto de reforma incluya la facultad de la Sala Superior para conocer de la conformidad o no de normas electorales respecto de la Constitución general de la República, con motivo de su aplicación a un caso concreto.

## E

La idea de construir un sistema integral de justicia electoral supone no sólo contar con mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad en el ámbito federal, sino también al diseño normativo en las entidades federativas que, en conjunto, respondan a la misma racionalidad en el funcionamiento de los medios de impugnación federales.

En esta materia el principio de federalismo debe leerse en clave subsidiaria, en tanto que los poderes federales deben respetar la autonomía legislativa y judicial de los estados, al tiempo que deben velar por la garantía efectiva de los derechos fundamentales, que son el sustento del conjunto del Estado constitucional.

Los tribunales estatales debieran poder ejercer un control local de constitucionalidad y legalidad acorde con las exigencias de todo Estado federal. No obstante, la falta de uniformidad en la legislación puede tener inconvenientes que habría que analizar. Por ejemplo, sólo ocho de las 32 entidades federativas (Coahuila, Distrito Federal, Durango, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) establecen un juicio para la protección de los derechos político-electorales en el ámbito local. Ello supone que existe una diferencia entre los mecanismos de garantía que tienen los ciudadanos para impugnar posibles violaciones a sus derechos político-electorales. Por tanto, lo conveniente sería procurar la unificación de estándares de justicia a partir del consenso y el respeto al federalismo, pero con atención también a la exigencia de una mayor y mejor garantía de tales derechos.

## A

El adecuado equilibrio entre la autoorganización y los derechos de la militancia es la consecuencia natural de tomarnos en serio los derechos fundamentales y el sistema de partidos. El desarrollo jurisprudencial en esta materia es evidente, no sólo a partir del cambio de criterio respecto de la procedencia del JDC contra actos de partidos políticos, sino también respecto de la obligación de respeto y garantía de los derechos político-electorales y otros derechos fundamentales relacionados con ellos exigible a los partidos.

Así, por ejemplo, se ha considerado que entre los elementos que deben establecerse en los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, y por tanto válidos, está la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, la libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados de los partidos y el establecimiento de garantías procesales mínimas en los procedimientos disciplinarios (procedimientos previamente establecidos, órganos independientes e imparciales, respecto a la garantía de audiencia, proporcionalidad de la sanción, debida motivación y fundamentación, etcétera.); así, también es necesaria la existencia de procedimientos de elección interna de dirigentes y candidatos que garanticen la igualdad y las condiciones democráticas, y la adopción de la regla de mayoría como criterio básico en la toma de decisiones.<sup>5</sup>

La propia naturaleza de los derechos fundamentales y su eficacia *erga omnes* supone que los partidos políticos están obligados a respetarlos. Congruentemente con tal postulado democrático, la Sala Supe-

---

<sup>5</sup> ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997*.

rior ha confirmado la obligación de los partidos de respetar también otros derechos políticos, como es el derecho de petición y el de acceso a la información en materia político-electoral. Asimismo, la Sala ha expresado la necesidad de transparentar los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes, para garantizar el principio de certeza y cumplir el imperativo democrático.<sup>6</sup>

Otro aspecto fundamental, que es necesario comprender desde la lógica del principio de subsidiariedad y no desde el falso dilema de la judicialización de la política, es el alcance de la obligación de establecer medios de defensa intrapartidarios efectivos.

Al respecto, es un criterio reiterado de la Sala Superior, expresado además en jurisprudencia obligatoria, que es necesario agotar los medios de impugnación intrapartidarios antes de acudir a la instancia jurisdiccional, en estricto acatamiento del principio de definitividad y a la autonomía partidaria, siempre y cuando tales medios de defensa cumplan la función de ser aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones contra los que se hagan valer y siempre que se respeten las normas fundamentales del debido proceso legal.<sup>7</sup>

Por lo que no se justifica acudir *per saltum* a la jurisdicción electoral, si el conflicto puede tener solución en el ámbito interno del partido político de que se trate. Ésta es la naturaleza subsidiaria de la jurisdicción electoral respecto de los medios de defensa intrapartidarios. Ahí donde estos sean efectivos deben agotarse previamente; de otra manera, los mismos resultan optativos.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Entre otros, SUP-JDC-779/2007 y SUP-JDC-008/2006.

<sup>7</sup> *Cfr.* MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE antes de acudir a la instancia jurisdiccional, aUn cuando el plazo para su resolución NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO. Tesis S3ELJ 05/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 172-173.

<sup>8</sup> MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2003, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 178-181.

Por tanto, si se pretende limitar la intervención de la jurisdicción estatal en la denominada “vida interna” de los partidos, la legislación debe prever claramente las obligaciones que tienen los partidos frente al régimen democrático y a la propia ciudadanía.

L

La cuestión de las candidaturas independientes es un tema polémico que ha estado en el debate nacional e internacional y que, ciertamente, no ha encontrado una solución adecuada en el diseño institucional.

Al respecto, me limitaré a apuntar la necesidad de definir el alcance de la noción de “calidades” legales para ejercer el derecho al voto pasivo (artículo 35, fracción II, constitucional), así como el alcance de las restricciones que se estimen necesarias y proporcionales para alcanzar un fin legítimo en el contexto de una sociedad democrática.

Es preciso armonizar el derecho de postulación de candidatos que tienen los partidos políticos con las restricciones legales que supongan establecer requisitos de elegibilidad, así como cualquier otro requisito, circunstancia o condición necesaria que debe satisfacerse para ejercer un derecho. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse a favor del bien común o del interés general (como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México).<sup>9</sup>

#### I CO SIDERACIO ES I ALES

1. Es necesario que el diseño de un sistema integral de justicia electoral se lea en clave de subsidiariedad tanto respecto de los medios de impugnación previstos en las entidades federativas como respecto

---

<sup>9</sup> SUP-JDC-713/2004.

de los medios de defensa establecidos por los partidos políticos. Solo así se garantiza la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

2. La reforma que se ha propuesto y que se encuentra en trámite contiene avances importantes, aunque es necesario también enfatizar en la trascendencia de un adecuado proceso de armonización con las leyes secundarias.

3. Para concluir, quiero enfatizar la importancia de la crítica seria e informada a la labor jurisdiccional. El control de constitucionalidad es un poderoso instrumento en manos de los jueces para garantizar la eficacia del Estado constitucional democrático, el equilibrio entre los poderes y los derechos fundamentales de la ciudadanía. No obstante, no es el único control ni son los jueces constitucionales los únicos intérpretes de la Constitución. En este sentido, concibo al Estado constitucional como una forma democrática de la sociedad y, por tanto, como un espacio de deliberación constante sobre las cuestiones que conforman y atañen a la *res pública*. El control que ejerce la opinión pública y especializada es un control no institucionalizado, pero no por ello ineficaz, ni mucho menos innecesario. Por el contrario, el debate abierto sobre los temas constitucionales es una herramienta de control de la actuación judicial, que a su vez obliga a los operadores jurídicos a sustentar sus decisiones en razones y argumentos, lo que refuerza a su vez la importancia de la dimensión pragmática de la argumentación judicial a fin de lograr una persuasión de carácter racional de las sentencias. Ello contribuye a la construcción de valores comunes y al acercamiento entre los diferentes sectores de la sociedad.



# LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN LA REFORMA QUE VIENE

*Armando I. Maitret Hernández\**

**SUMARIO:** I. Preliminaria. II. La justicia para la protección de derechos político-electorales. III. Evolución de la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. IV. La reforma electoral que viene.

I RELI I ARIA

**E**n el marco de la convocatoria a la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, convocada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Gobierno del Estado de Tabasco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional, a quienes agradezco cumplidamente la generosa invitación que me formularon para participar en este importante evento y a todos ustedes la generosidad de escucharme, quiero hacer un breve recuento de lo que ha representado el actual modelo de

---

\* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

justicia electoral, particularmente en lo que hace a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

A diez años de su instauración, el mecanismo constitucional para la defensa de ese tipo de derechos ha probado ser un mecanismo eficaz para el control, tanto de actos de autoridad como de los partidos políticos.

Sin embargo, como todas las instituciones que nos hemos dado los mexicanos, debemos cuidarla, fortalecerla y generar su desarrollo. Es por eso que deviene muy importante esta reunión, que se da además en forma oportuna, pues coincide con una discusión que está teniendo el poder revisor de la Constitución.

## II LA JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES

La reforma electoral que actualmente se construye en el Congreso de la Unión (como reformador de la Constitución) sin duda alguna deberá abarcar la justicia electoral, particularmente por lo que hace al control concreto de la constitucionalidad de leyes electorales, pues una desafortunada interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), derivada de la resolución de contradicción de tesis 2/2000-PL,<sup>1</sup> creó una laguna en el sistema mexicano de protección de derechos fundamentales político-electorales, que se había diseñado en 1996,<sup>2</sup> deja sin protección alguna a los ciudadanos ante la aplicación de una ley inconstitucional, pues tampoco el juicio de amparo se ha considerado

---

<sup>1</sup> Cfr. tesis de jurisprudencia P./J.23/2002, publicada bajo el rubro "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, junio de 2002, p. 82.

<sup>2</sup> Sobre el particular véase mi trabajo "Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México", *Revista de la Facultad de Derecho*, tomo LVI, número 245, enero-junio 2006, pp. 449-475.

viable para esos efectos, tal como lo ha resuelto reiteradamente el máximo tribunal del país.<sup>3</sup>

Además, la reforma deberá incorporar la vasta jurisprudencia electoral que hoy día rige la decisión de la mayor parte de los asuntos de que conocen los tribunales electorales. En efecto, a pesar de la pobreza regulativa de la ley procesal electoral, la interpretación e integración de la ley que ha hecho tanto el TEPJF, como los tribunales y salas electorales locales, pusieron la legislación electoral a la altura de las exigencias democráticas y de justicia electoral de nuestro país, y han hecho de la protección de los derechos fundamentales en materia político-electoral una constante. Sin embargo, es tiempo de que esa experiencia se recoja en la Constitución y en las respectivas leyes electorales.

En las líneas subsecuentes daremos cuenta de cómo se han protegido los derechos político-electorales de los ciudadanos, con una breve evaluación de lo hecho y de lo que en mi concepto falta por hacer en esa materia, pues con ello advertiremos un margen protector —creado normativamente—, pero ampliado de manera significativa con la jurisprudencia electoral.

### III E OLUCI DE LA ROTECCI DE LOS DERECS OLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADA O

Los derechos subjetivos políticos —según Kelsen— son una autorización para influir en la construcción de la voluntad estatal, esto es, para participar directa o indirectamente en la producción del orden jurídico.<sup>4</sup> En ese sentido, los derechos políticos se confieren a los ciu-

<sup>3</sup> La SCJN, en sus sesiones del cuatro y seis de septiembre de este año, discutió la solicitud de modificar la jurisprudencia de ese órgano, derivada de la resolución de contradicción de tesis 2/2000-PL, y en la sesión del once del mismo mes aprobó la procedencia, y estaremos a la espera de qué se resuelve primero, si el Constituyente explicita aún más una atribución que desde 1996 le dio al TEPJF o la Corte reconoce el error interpretativo que cometió.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto Vernengo, 10a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 150.

dadanos, como la prerrogativa de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o por conducto de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos, y de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.<sup>5</sup>

No obstante que la Constitución prevé ese tipo de derechos y la correspondiente obligación para las autoridades de no vulnerarlos, no todo el tiempo se encontraron protegidos a través de un mecanismo de defensa constitucional o legal.

En efecto, a pesar de que los derechos políticos son de naturaleza fundamental por estar otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos como derechos humanos por los instrumentos internacionales,<sup>6</sup> por muchos años no gozaron de una efectiva tutela judicial, debido a una supuesta incompetencia de los jueces federales para conocer de violaciones a ese tipo de derechos, en razón de que no se les concebía como garantías individuales.

Desde la instauración del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia conoció de diversos juicios en materia político-electoral.<sup>7</sup> No obstante, a finales del siglo XIX se dio un debate judicial y doctrinal sobre si los derechos político-electorales debieran ser o no considerados como garantías individuales. En dicha discusión participaron José María Iglesias, defensor del principio de la supremacía constitucional y de la incompetencia de origen, e Ignacio L. Vallarta que sostuvo la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judi-

---

<sup>5</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 44.

<sup>6</sup> Artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Véase al respecto la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. III, 1873, pp. 758-766.

cial Federal. Esta última tesis fue adoptada no sólo por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que se incorporó en la Ley de Amparo de 1936, además de que cuenta, aún en la actualidad, con una férrea defensa doctrinal.<sup>8</sup>

En ese sentido, para la Suprema Corte de 1920 era muy claro que las cuestiones jurídicas en materia electoral no se referían a garantías individuales, por lo que el amparo resultaba improcedente. Dicha tesis se convirtió, en lo sucesivo, en el argumento más constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral,<sup>9</sup> no obstante que con posterioridad se matizó el criterio al establecerse la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que, junto con violaciones a derechos políticos, se encontraran transgredidas algunas de las garantías individuales,<sup>10</sup> o en aquellos casos en que la remoción de un cargo de elección popular hubiere sido realizada sin satisfacer el procedimiento respectivo o cuando la Constitución o la ley no concedan la facultad para realizar tal remoción.<sup>11</sup>

---

8 “...Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición *sine qua non*, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ello...” Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 451-452.

9 Véase tesis publicada bajo el rubro “DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA”, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo VI, materia común, tesis 160, p. 131.

10 Véase tesis publicada bajo el rubro “DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, cit., tesis 159, p. 131.

11 *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo L, p. 1769.

Sin dejar de reconocer los incipientes, pero significativos esfuerzos que trajeron consigo la reforma electoral de 1977, así como la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (1987) y el Tribunal Federal Electoral (1990 y 1993), no es sino hasta la reforma constitucional de 1996 que se instaura un juicio para que un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, conociera de actos de las autoridades electorales que violen o restrinjan los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Desde entonces, percibo que en forma constante el TEPJF y en sus respectivas jurisdicciones los tribunales y salas electorales locales, han protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, puesto que en sus interpretaciones han favoreciendo aquellas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos. A través del juicio para la protección de los derechos político electorales (JDC), se ha dado cauce a muy diversas exigencias de los ciudadanos, desde las relativas a la entrega de la credencial para votar con fotografía, hasta solicitudes muy complejas de acceso a la información pública, sin dejar a un lado todos los temas que se puedan imaginar al interior de los partidos políticos.

No es casual que de la totalidad de medios de impugnación resueltos por el TEPJF de 1996 al 10 de septiembre de este año (23,608), el 70.70% (16,692) sean JDC, lo que demuestra, en mi concepto, la amplia confianza de los ciudadanos en las bondades de ese juicio, pero también percibo abusos, pues en no pocos casos el juicio se convirtió en un mero mecanismo de presión para conseguir una negociación política y obtener así una pretensión de la misma índole.

Las líneas jurisprudenciales del TEPJF respecto de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se pueden analizar desde diversas perspectivas, pero en todas, aun cuando ha habido resistencias y zigzagueos propios de la construcción o consolidación de criterios, se ha sobrepuesto una constante interpretación que tiende a potenciar el ejercicio pleno de esos derechos.

L  
S

S

En esta primera línea jurisprudencial se aprecia que el JDC permitió ampliar la esfera de competencia del TEPJF para conocer de cualquier tipo de situaciones inéditas en los procesos democráticos en los que intervienen los ciudadanos, lo cual fue ampliando también la esfera de protección de esos derechos. Algunos asuntos que ubicamos en este apartado son los siguientes.

*Miembros de comunidades indígenas.* Antes del reconocimiento que de los sistemas tradicionales de elecciones se hicieran en la reforma al artículo 2º de la Constitución federal, el TEPJF había conferido legitimación a cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres.<sup>12</sup>

Sin embargo, el TEPJF dejó muy claro que, para que se reconozca validez a los comicios para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, pues dicho reconocimiento en manera alguna podría implicar convalidar situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado, particularmente a las mujeres indígenas.<sup>13</sup>

*Candidatos independientes.* Se ha reconocido legitimación a los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidistas en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido,

---

<sup>12</sup> Véanse las sentencias recaídas en los expedientes SUP-JRC-152/99 y SUP-JDC-037/99, aprobadas el 11 de noviembre de 1999 y el 10 de febrero de 2000, respectivamente.

<sup>13</sup> Véase la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-013/2002, aprobada el 5 de junio de 2000.

para impugnar las resoluciones electorales no sólo por razones de elegibilidad sino también los resultados correspondientes.<sup>14</sup>

En los dos casos señalados con anterioridad, cobra relevancia el derecho de impugnación para cuestionar los resultados electorales a través del JDC, pues la justificación que en ambos supuestos se encuentra es que no participan los partidos políticos en la postulación de candidatos.

Sin embargo, el TEPJF ha sido muy enfático —no obstante la votación tan dividida—<sup>15</sup> que la regulación de ese tipo de candidaturas es tarea del legislador, de manera tal que si no la prevén, no es posible conferir el registro a los solicitantes.

*Derecho a la información.* El JDC se ha considerado procedente también en aquellos casos de presunta violación a derechos político-electorales, en relación con otros derechos fundamentales cuando se encuentren estrechamente vinculados, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas.

Un asunto muy conocido<sup>16</sup> fue el de los Estatutos del PVEM, que tuvo su origen a mediados de julio de 2001, esto es, antes de que

---

<sup>14</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-007/2002, aprobada el 13 de enero de 2002.

<sup>15</sup> No debemos olvidar que los magistrados que integraron la primera generación de la Sala Superior, negaron el registro de las llamadas candidaturas independientes cuando la ley no las preveía. En efecto, al resolver el SUP-JDC-037/2001 en la sesión del 25 de octubre de 2001, dos magistrados consideraron que existía monopolio constitucional de los partidos políticos para postular candidatos, en tanto que otros cinco magistrados consideraron que dicho monopolio no existe desde la Constitución, pues para dos de éstos aunque una ley que lo previera era inconstitucional al no prever candidaturas independientes, era una laguna legal que no podía suplir el juez, ya que debía hacerse compatible ese tipo de participación con el resto de reglas y principios electorales, mientras que para el resto de tres magistrados, era constitucional que el legislador otorgara el monopolio o permitiera las candidaturas independientes, toda vez que a las legislaturas corresponde establecer las calidades que deben reunir los ciudadanos para ser votados a los cargos de elección popular.

<sup>16</sup> Un análisis más amplio de los asuntos en los que se ha potenciado el derecho a la información en materia electoral, véase mi trabajo “Transparencia y elecciones”, *Memorias del Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007 [en prensa].

entrara en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuando un ciudadano militante del PVEM solicitó información al Instituto Federal Electoral, respecto de quiénes eran los órganos directivos nacionales y estatales de su partido político que se encontraban registrados ante la autoridad electoral, así como los documentos que acreditaban el legal procedimiento del nombramiento de los mismos. Ante la negativa de acceso a la información, el ciudadano promovió un juicio ante la Sala Superior del TEPJF.

Dicho órgano jurisdiccional, a la falta de regulación específica, realizó una aplicación directa del artículo 6° de la Constitución federal y consideró que los registros a cargo del IFE relativos a los documentos básicos y cuadros de dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos de elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios en general, en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva a cabo un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial.<sup>17</sup> En este caso, el acceso a la información fue el detonante para que se iniciara un proceso de democratización de dicho partido político (nuevos estatutos y elección de todas sus dirigencias). Ahora falta que el legislador haga su tarea y coloque a los partidos políticos como sujetos obligados por la Ley de Transparencia.

*Federalismo judicial electoral.* Existe una tendencia interpretativa de la normativa electoral de las diversas entidades federativas, que permita la existencia de medios de impugnación ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, de manera que no sólo sea la instancia federal la que tutele tales derechos, sino

---

<sup>17</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-117/2001, resuelto el 30 de enero de 2002. Dichos criterios fueron reiterados, posteriormente, al resolverse los expedientes SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal,<sup>18</sup> lo cual ha permitido que las legislaturas de los Estados establecieran legalmente esos mecanismos.

## L

*Protección indirecta.* En un primer momento, la protección de los derechos político-electorales en contra de los actos de los partidos políticos se dio mediante el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales, es decir, revisando el acto de autoridad, se analizaba de manera indirecta la actuación partidista, ya fuera en la selección de candidatos o de dirigentes.

En esta primera etapa, se puede visualizar con claridad que el TEPJF consideró procedente el juicio contra el registro de candidatos hecho por la autoridad electoral, bajo la óptica de que si se demostraba que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad debía revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.

Asimismo, para dar efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos y garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna, la SS consideró que era obligación de la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, antes de hacer el registro correspondiente, verificar que el partido político interesado se haya ajustado al procedimiento establecido en normativa interna en la elección correspondiente, con lo cual, a través de la revisión del acto de autoridad se analizaba la regularidad de la actuación partidista.

---

<sup>18</sup> Véanse las sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el 16 de agosto de 2002 y el 12 de marzo de 2003, respectivamente.

Dentro de los casos más destacados se encuentra el de la modificación de la lista de senadores de representación proporcional del PRD en el 2000 (caso Pablo Gómez) y de la revocación de todos los órganos directivos del PVEM, con motivo de la declaración de inconstitucionalidad de sus estatutos. Como se recordará, ello generó muchas y fuertes reacciones en contra de la actuación del Tribunal Electoral, que inclusive provocaron iniciativas de reforma para acotar las facultades jurisdiccionales del TEPJF, qué bueno que el dictamen de reforma constitucional aprobada esta semana en el Senado, reconoce esa jurisdicción sobre la democracia partidaria.

No obstante el carácter proteccionista de esa época, la revisión de la actuación partidaria se llevaba a cabo sólo mediante el análisis del acto de autoridad, pues el TEPJF tenía un criterio jurisprudencial en el que sostenía que **el JDC era improcedente para impugnar actos de los partidos políticos**, lo que desde luego dejaba fuera del control jurisdiccional muchos actos que vulneraban o restringían los derechos político-electorales de los ciudadanos; así se desecharon in finidad de asuntos.

*Etapa de transición hacia la protección plena.* Ante la reiteración de asuntos, en los que se planteaban violaciones por parte de los órganos de los partidos políticos, particularmente por la suspensión de derechos o la expulsión de los militantes, uno de los magistrados del TEPJF introdujo en un voto particular su sentir sobre el tema, considerando que los quejosos no sólo querían una sanción al partido por incumplir la ley, sino la restitución a sus derechos y que en ese sentido, el JDC era la vía constitucionalmente prevista para esos efectos.

Sin embargo, la mayoría de los magistrados sostuvo que el procedimiento administrativo sancionador electoral podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados. Con posterioridad se abandonó este criterio y se asumió, esencialmente, el del voto particular, en el sentido de que el procedimiento administrativo sancionador se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la comisión de una infracción y, en su caso,

imponer la sanción correspondiente<sup>19</sup> y el JDC podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado de determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado, a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

*Protección plena contra actos de los partidos políticos.* Con posterioridad,<sup>20</sup> la mayoría de la Sala Superior, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación, con una interpretación conforme con la Constitución federal, estimó que los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que desde entonces, mediante norma jurisprudencial el juicio es procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, con lo que se interrumpió la jurisprudencia anterior y originó la nueva, bajo el rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, que hoy día no se pone en tela de juicio y se recoge cada vez más en las diversas legislaciones como ya se señaló.

No obstante, el TEPJF también fue cuidadoso con el derecho de autorregulación de los partidos políticos, por lo que derivado de la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, dicho tribunal estableció que antes de acudir a una instancia

---

<sup>19</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2000, resuelta el 30 de enero de 2001.

<sup>20</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-084/2003, resuelta el 28 de marzo de 2003.

administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, el afiliado presuntamente afectado debiera agotar las instancias internas partidarias, pero ante la diversidad de medios de defensa existentes y las pocas garantías orgánicas y procesales que al interior de los partidos se tienen, ha hecho que los ciudadanos traten de justificar siempre el llamado *per saltum* y accedan directamente a la jurisdicción del Estado, lo cual ha llevado a sufrir y padecer a muchos de mis compañeros y amigos secretarios de la Sala Superior aquí presentes, pues las cargas de trabajo son más que intensas.

L

S S

Advierto que la actual línea jurisprudencial para la protección de derechos político electorales, es claramente garantista y tiende a incrementarse, pues una nueva integración de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia ha traído consigo otras visiones, ideas nuevas y frescas que sin duda harán crecer la justicia electoral. Una muestra de ello son los siguientes casos.

*Caso Dante Delgado.*<sup>21</sup> En cuanto a los alcances del derecho a ser votado, que se planteó a través del reclamo de un grupo de ciudadanos senadores de la República, quienes consideraban que debía protegerse su derecho a formar parte de las juntas directivas de las comisiones de la Cámara de Senadores. En dicho caso, hubo una votación dividida, pues una corriente consideró improcedente la acción y, dentro de las que votaron por la resolución de fondo, algunos consideraron que la protección del derecho a ser votado tenía límites y que la designación de los miembros de las juntas directivas incidía sólo en el ámbito parlamentario administrativo. Finalmente, una tercera posición estimó que el indicado derecho político electoral debía interpretarse en sentido amplio, que comprende el derecho a ejercer el cargo con todos los derechos que la ley prevé.

---

<sup>21</sup> Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-1711/2006, resuelto el 7 de diciembre de 2006.

Como se ve, ya hay una posición que advierte que la materia electoral puede abarcar los derechos inherentes al ejercicio del cargo público, lo que llevaría a conocer de controversias suscitadas entre los miembros de una legislatura y los órganos directivos de la misma, situación que no debiera descartarse como una posibilidad de la ampliación en la esfera de competencia de los tribunales electorales del país, que bien pudiera recoger la reforma electoral que viene.

*Caso del Reglamento del Consejo Político Nacional del PRI.*<sup>22</sup> Si bien ya existía un precedente similar, se consolida el criterio para dar legitimación a ciudadanos en lo individual para impugnar las reformas a la normativa interna de un partido político, pues incluso la decisión de la Sala Superior en el caso del Reglamento del Consejo Político Nacional del PRI, dejó sin efectos la reforma reglamentaria impugnada.

*Inconstitucionalidad de los estatutos del PAN.*<sup>23</sup> Asimismo, la Sala Superior declaró inconstitucional el artículo 94, primer párrafo, de los Estatutos del Partido Acción Nacional y, como consecuencia, dejar insubsistente la remoción y sustitución del Comité Directivo de ese partido en Baja California, con lo que consolidó sus atribuciones para expulsar del sistema normativo partidario normas contrarias a la Constitución.

*Interpretación del artículo 38, fracción II, de la Constitución federal.*<sup>24</sup> La Sala Superior concedió la expedición de la credencial para votar con fotografía a un ciudadano solicitante en el Estado de Puebla, por considerar que mientras una persona no sea condenada por sentencia ejecutoria que le prive de la libertad, goza de la presunción de inocencia y, por tanto, no se le pueden suspender sus derechos político-electorales automáticamente con que se le dicte un auto de formal prisión si el

---

<sup>22</sup> Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-9/2007, resuelto el 14 de febrero de 2007.

<sup>23</sup> Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-1728/2006, resuelto el 28 de febrero de 2007.

<sup>24</sup> Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-85/2007, resuelto el 20 de junio de 2007.

mismo no tiene por efecto que se le prive de su libertad, criterio que se aparta de una interpretación literal que hasta ese entonces imperaba recogida en una tesis de la propia Sala Superior.

*Caso de las boletas.*<sup>25</sup> Mediante el JDC, la Sala Superior conoció de una solicitud de acceso físico a las boletas de la elección presidencial de 2006, considerando que si bien las boletas usadas en la elección eran documentos públicos, acorde con el diseño legal que nos rige, no eran de acceso físico libre, sino que se encuentra restringido. Efectivamente, la sentencia estableció que el acceso físico a las boletas electorales está restringido, sin que ello signifique limitación al conocimiento de su contenido o resultado, puesto que se trata de documentación básica, prevista en la ley de la materia para una función determinada que encuentra en la jornada electoral su máxima justificación, hasta que los resultados de la votación sean consignados en las actas, y a partir de entonces las actas se convierten en la referencia perdurable de la expresión de la voluntad popular de la elección. Lo jurídicamente relevante del caso fue el acceso a la jurisdicción especializada, para revisar cuestiones relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública electoral, lo cual me parece pertinente que sea así.

*Aplicación de tratados internacionales.* En un asunto muy reciente la Sala Superior revocó la sentencia impugnada y ordenó el registro de un candidato a gobernador del Estado de Baja California, pues consideró que la interpretación de la Constitución local a la luz de los tratados internacionales era control de la legalidad, y estimó que la restricción prevista en la normativa electoral local para ser postulado —consistente en que no podía ser candidato una persona durante el periodo para el que fue electo— era una prohibición desproporcionada, innecesaria y no idónea para obtener el fin perseguido, por lo que debía estarse a una interpretación que lograra la mayor libertad posible en el ejercicio de los derechos fundamentales.

---

<sup>25</sup> Véase la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados, resuelto el 25 de abril de 2007.

*Acceso a la justicia para impugnar resultados electorales.* Hace dos días, por mayoría de votos, la Sala Superior confirmó tres asuntos en los que se impugnaban sendas sentencias del TEDF, relativas a la posibilidad de que los ciudadanos impugnen los resultados de una elección interna en un partido político, cuando la normativa vigente sólo autoriza a las planillas o candidatos que participaron. Me parece que lo relevante de la discusión es la alerta que debemos tener, en cuanto a que el diseño actual de justicia electoral no permite que los ciudadanos cuestionen resultados electorales, pues sólo los partidos a través de sus representantes o los candidatos en situaciones limitadas lo pueden hacer, lo que deja reducido el papel del ciudadano a la participación con su voto en la jornada electoral. Creo que la reforma que viene podría incluir, al menos, la posibilidad de que en los medios de impugnación, los ciudadanos puedan acudir como coadyuvantes, pues lo que está en juego es su voto.

#### I LA REFORMA ELECTORAL QUE VIENE

Según el dictamen analizado esta semana en el poder revisor de la Constitución, el constituyente permanente ha optado por el control concentrado de la constitucionalidad, depositado en órganos del PJE, pues en el mismo se explicitan atribuciones para que todas las salas del TEPJF puedan realizar esa función a través del análisis de actos concretos de aplicación de leyes electorales. No era el único modelo, pues pudo haber optado por el establecimiento de un control difuso de la constitucionalidad,<sup>26</sup> que por la alta especialidad de los jueces electo-

---

<sup>26</sup> Lo que haría cobrar fuerza a la justicia electoral que imparten los tribunales electorales locales y los medios de defensa locales ya no serían meros trámites que hay que agotar antes de acudir a la justicia federal, que se constituyen en muchos casos en decisiones terminales, manteniendo el conflicto electoral en la esfera local, sin perturbar de manera innecesaria, en muchos casos, el ámbito político nacional.

rales locales, pudiera haber servido de modelo para que en un futuro la justicia mexicana en general adoptara ese tipo de control.

Los tribunales y salas electorales de las entidades federativas, de aprobarse en sus términos la reforma, mantendremos el control de la legalidad de los actos y resoluciones electorales. No obstante, ya se nos han dado señales muy claras por la Sala Superior, en cuanto a la interpretación y aplicación de tratados internacionales, lo cual nos abre nuevos caminos para, sin apartarnos del control de la legalidad, podamos potenciar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando haya normas que su literalidad conlleve a restricciones.

Con la reforma constitucional y legal que se viene, se vislumbra un panorama que liberará de cargas a la Sala Superior, pues en lo que hace al JDC las salas regionales conocerían, en última instancia, de los juicios en los que se violen los derechos de votar y ser votado en los comicios de ayuntamientos y diputados en las entidades federativas sobre las cuales ejerzan jurisdicción, así como de los relativos a actos partidarios relacionados con los procesos internos de selección de dirigentes estatales o candidatos a los ayuntamientos y diputaciones; en tanto que todo lo que tenga que ver con dirigencias nacionales, candidatos a gobernador o jefe de gobierno o diputados y senadores de representación proporcional, la Sala Superior. Creo que en esta materia, la ley deberá hacerse cargo de otros aspectos, como los siguientes:

- a) Otorgar competencia para conocer de conflictos entre órganos de los partidos políticos, lo cual supone revisar los requisitos de procedencia del JDC, particularmente los relativos a legitimación e interés jurídico.
- b) Deberán revisarse los efectos del JDC, para prever explícitamente en la ley que, en última instancia y como medida extraordinaria, la restitución de un derecho político electoral vulnerado sólo se logrará mediante la anulación de un proceso interno de algún partido político.
- c) Como la justicia electoral será de nueva cuenta integral, se debe prever la posibilidad de que los tribunales electorales locales soliciten la modificación de la jurisprudencia del TEPJF.

- d) Como será obligatorio, por disposición constitucional, el agotamiento de los medios de defensa establecidos en la normativa de los partidos antes de acudir a la jurisdicción del Estado, en la ley reglamentaria deberán prever garantías mínimas —orgánicas y procesales— de acceso a esa justicia partidaria, tales como la profesionalización de los órganos y autonomía respecto de la dirigencia partidaria, así como el establecimiento de reglas procesales generales comunes u homogéneas a todos los institutos políticos.

Finalmente, en forma muy respetuosa, quiero señalar que la jurisprudencia que emite la Sala Superior, tratándose de la interpretación de los derechos fundamentales político-electorales, resulta no sólo vinculante para los tribunales electorales de las entidades federativas, sino en muchos casos aleccionadora. Por ello creo indispensable que no sólo por razones de coherencia en las líneas jurisprudenciales del mismo tribunal, sino por seguridad jurídica para los ciudadanos, es necesario que cuando haya un cambio de criterio se siga el procedimiento formal de la interrupción de la jurisprudencia, se externen las razones que sustentan el cambio y se haga la publicidad debida, lo cual nos ayudará a todos, pues sin soslayar que los tribunales y salas electorales de las entidades federativas tenemos plenitud de jurisdicción y poder de decisión en términos de las leyes que nos rigen, ninguno desconoce la fuerza orientadora y vinculante de los precedentes de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

# LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS COMENTARIOS A LA PONENCIA DEL MAGISTRADO SALVADOR O. NAVA GOMAR

*Miguel Alberto Romero Pérez\**

Muchas gracias, muy buenos días a todos, particularmente debo agradecer al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esta invitación para que pudiera participar con algunos comentarios de la excelente ponencia presentada por el magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar y también aprovechar los elementos de inspiración que el magistrado nos ha dejado, para abordar un tema que resulta medular, a partir precisamente de lo que la maestra María Marván Laborde ha señalado en cuanto a la reforma del artículo sexto de la Constitución.

En estos tiempos, en los cuales los derechos subjetivos están al servicio de los derechos objetivos, como atinadamente lo señaló el ponente, en los que las corrientes garantistas, inspiradas en el neoconstitucionalismo, afortunadamente, cada día permean más en los Tribunales y en las autoridades administrativas, los cuales van cambiando la mentalidad para conseguir el derecho con este tipo de estructuras, las cuales permiten una realidad distinta de lo que conocemos como ciencia jurídica.

---

\* Consejero jurídico del Gobierno del Estado de Tabasco.

Nos estamos encontrando con una serie de elementos transformadores de la realidad jurídica, particularmente debo destacar dos: el primero, tiene que ver con los mecanismos de protección a los derechos político-electorales, y el segundo se trata de la oportunidad de ejercer derechos de solicitud de información, sin estar condicionados a los elementos clásicos que la teoría procesal nos había establecido para ejercer cualquier derecho subjetivo, refiriéndome precisamente al de acreditar el interés jurídico del solicitante. En el caso de la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese requisito ha quedado prácticamente superado, de manera tal, que cualquier persona tendrá la oportunidad de ejercer el derecho de acceso a la información. Estos dos elementos dan la pauta para que revisemos el derecho de acceso a la información que se encuentra en manos de los partidos políticos, sin embargo, en la actualidad las experiencias al respecto resultan muy limitadas.

Al respecto, el artículo 28 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé el procedimiento de solicitud de información a los partidos y agrupaciones políticas, que establecen incluso la hipótesis aplicable en caso de que el instituto político se niegue a otorgar la información solicitada, a este elemento hay que mencionar precisamente que el criterio que la Sala Superior estableció en el asunto de San Luis Potosí, que ha comentado el magistrado, respecto al derecho de información de militantes, sin importar que se acredite interés jurídico o no.

En relación con el tópico, las experiencias continúan siendo limitadas, no obstante, con motivo de la reforma al artículo sexto de la Carta Magna, ya se han generado algunas polémicas en lo que corresponde a si los partidos y agrupaciones deben considerarse o no sujetos obligados.

La fracción primera del reformado artículo sexto de la Constitución General de la República dispone:

“Artículo 6. (...)

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, enti-

dad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes...”

Aquí, la expresión “entidad” ha sido ya considerada por algunos analistas como la posibilidad para que en ésta puedan considerarse los partidos políticos en la medida que son entidades de interés público, sin embargo, también existe otra corriente que señala que el espíritu del constituyente fue referirse únicamente a las autoridades federales, estatales o municipales.

A partir de lo anterior, resulta conveniente analizar lo que se ha hecho al respecto en las entidades federativas y sobre todo recogiendo algo que el magistrado Manuel González Oropeza nos ha reiterado en muchas ocasiones, al decir que el derecho mexicano también debe ser de abajo hacia arriba, es decir, de las entidades federativas hacia la federación. Debo señalar que en la normativa de Tabasco, que es con la que estoy más familiarizado, existe un elemento que puede dar bases para construir dispositivos mucho más enriquecedores.

Me refiero precisamente a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, la cual considera como sujetos obligados a todas las entidades gubernamentales y de interés público, los servidores públicos a ellas adscritos, así como todas las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban y ejerzan gasto público y actúen en auxilio de las mismas; esto deviene congruente con lo que la propia reforma constitucional ha establecido, de manera tal que los partidos políticos desde el momento que reciben recursos públicos, están obligados a informar acerca de las cantidades que reciben.

Aunado a lo anterior, la fracción VI el artículo 10 de la referida Ley estatal establece reglas particulares respecto a la información que de manera obligada deben presentar los partidos políticos en el Estado, señala en lo conducente:

“Artículo 10.(...)

VI. Además de lo previsto en la fracción I de este artículo, el

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco y, en su caso, los partidos y agrupaciones políticas, deberán informar:

- a) Las plataformas políticas, los estatutos y demás normas internas de los partidos y agrupaciones políticas;
- b) Los informes presentados por los partidos o agrupaciones políticas ante la autoridad electoral;
- c) Los resultados de la fiscalización de todos los recursos públicos y no públicos de los partidos políticos; y
- d) Las quejas resueltas por violaciones a las leyes electorales o de participación ciudadana.

Los partidos y las agrupaciones políticas con registro oficial, rendirán información respecto a los recursos públicos y no públicos.”

Del artículo antes citado se advierte que el legislador estatal amplió el catálogo de obligaciones de los partidos políticos, otorgándoles la categoría de sujetos obligados, y con base en ese supuesto, cualquier ciudadano en Tabasco tendrá la oportunidad de pedir información sobre los rubros ya mencionados a los partidos políticos, además de cualquier otra información que resguarden en su calidad de sujetos obligados, de tal manera que el abanico de acceso a la información se abre totalmente.

Considero que este elemento normativo debe ser considerado para construir y robustecer los términos y mecanismos de acceso a la información en resguardo de los partidos políticos en las reformas federales sobre el particular.

En materia de transparencia y acceso a la información de los institutos políticos, tenemos aún muchas cosas que superar y construir, por ejemplo, ¿qué ocurre cuando un partido político no otorga la información que se le solicita? En este caso, el legislador tabasqueño dejó un espacio bastante amplio en el cual existe la necesidad de trabajar,

pues si bien se dispone que las infracciones de los partidos y agrupaciones políticas serán sancionadas de acuerdo con el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, en dichos cuerpos normativos no existen elementos específicos para estar en posibilidades de sancionar a los mencionados institutos políticos, generando con esto, dos normas que se anulan por sí mismas.

Resulta importante ponderar estos elementos para poder construir un elemento adicional, ya no tan sólo pedir información a las autoridades, sino también a los partidos políticos, ya no tan sólo pedir información a los institutos políticos respecto de sus ingresos públicos, sino también cómo se puede disponer o se puede distinguir en esta Ley de los recursos de naturaleza privada, ya no tan sólo por los recursos que reciban, sino por otro tipo de información que se encuentre en poder de los propios partidos políticos.

Otro elemento que debe ser estudiado: ¿qué sucede si el ciudadano, como en el caso de la legislación tabasqueña, no encuentra un elemento para hacer efectivo ese derecho? Aquí consideramos que es cuando se debe echar mano del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, toda vez que se trata de un derecho que ya tiene cualquier persona respecto al acceso a la información de los partidos políticos, de modo tal, que al momento en que se pueda tener la plena aplicación de esa disposición, creo que se daría la pauta para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiera generar un pronunciamiento con relación al derecho de cualquier persona para que un partido político le pueda proporcionar la información que esté solicitando, y ya no sólo derivado de un derecho constitucional, sino por una Ley secundaria particular en la cual se establecen elementos, requisitos y ponderaciones particulares, que obedecen al tipo de información que pueda solicitarse.

Como bien lo decía el ponente, es tiempo de construir una nueva realidad del derecho, las corrientes garantistas neopositivistas, las opiniones de Luigi Ferrajoli, de Robert Alexy, de Gustavo Zagrebelsky, las

cuales han llenado de motivación e inspiración a muchas jóvenes generaciones de abogados, por ello cada día se están convirtiendo en un reflejo mayor en nuestras normas y en la forma en que interpretamos el derecho.

Nos falta mucho por hacer, pero en la medida que este tipo de foros y este tipo de voces se pronuncien con elementos tan importantes y trascendentes como los que se han presentado en esta Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, creo que podemos generar un proceso de transformación en la ciencia del derecho y en la realidad mexicana.

MESA 7

SISTEMA DE NULIDADES  
EN LAS ELECCIONES



# SISTEMA DE NULIDADES EN LAS ELECCIONES

*María del Carmen Alanis Figueroa\**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Antecedentes. III. Sistema de Nulidades en la actualidad. IV. ¿A dónde apunta la reforma? V. Conclusión.

## I | INTRODUCCI

**C**omencemos por explicar de manera concreta los conceptos básicos de nulidad y de elecciones. Por nulo debe entenderse el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios, ya sea porque el derecho se los niega o por la falta de condiciones jurídicas suficientes para crear, modificar, transferir o extinguir situaciones de hecho concretas.

Por otro lado, el término “elecciones” viene del verbo latino *eligere*. En el concepto de David Butler,<sup>1</sup> las elecciones son: “un procedimiento con normas reconocidas donde toda la población, o parte de ésta, elige a una o varias personas para ocupar un cargo”.

---

\* Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Profesor emérito de la Universidad de Oxford y miembro de la Academia Británica desde 1994.

Al aplicar el concepto de nulidad a los procesos electorales, se puede indicar que serán nulos aquellos actos y resoluciones que integran el proceso electoral, bien por razones que vician la voluntad de las personas que intervengan en su emisión, o bien por la inobservancia de las formalidades que exijan las normas electorales para el acto de que se trate.

## II A TECEDE TES

Las nulidades en materia electoral no es un tema nuevo en nuestro sistema federal electoral, ya que han estado presentes a lo largo de su historia. Del análisis y estudio de la evolución y contenidos de los diversos ordenamientos electorales que rigieron y de los que ahora rigen las elecciones federales, se extrae que la evolución normativa de esta institución ha transitado por distintas etapas, que al tomar como referente las reformas legislativas de mayor trascendencia, podrían clasificarse en cinco épocas claramente definidas, que abarcan desde el año 1821 hasta nuestros días.<sup>2</sup>

**La primera época** corresponde a los años 1821 a 1856. En esta época, la regulación de la nulidad era muy pobre, porque en las leyes que regulaban las elecciones sólo se hacía referencia tangencial a la invalidez de los comicios, no existía un capítulo específico y se preveían exclusivamente algunos supuestos de hecho como causales de nulidad. En 1843, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana se estableció en el artículo 168 que: "Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1) Falta de calidades constitucionales en el electo. 2) Intervención o violencia de la fuerza

---

<sup>2</sup> En la clasificación de las cinco épocas se señala como último año de cada una de ellas el previo al que se expidió una nueva ley. Ejemplo: Primera Época 1821-1856, toda vez que en 1857 se expidió una nueva ley.

armada en las elecciones. 3) Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4) Error o fraude en la computación de los votos”.

**La segunda época** corre de los años 1857 hasta 1945, y está determinada por las siguientes legislaciones: Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Esta época se caracteriza entonces por regular, en los capítulos IV, V, VII y IX, respectivamente, en las leyes, la enumeración de causas de nulidad de las elecciones, que podían ser reclamadas por todo ciudadano mexicano.

A partir de la Ley Electoral de 1911 se estableció la condición de residencia o empadronamiento del ciudadano en el distrito, estado o territorio, según la elección que reclamara.

Es pertinente recordar que se establecía la posibilidad de anular las elecciones de presidente de la República, presidente de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, diputados y senadores.

**La tercera época** comprende los años 1946 a 1976, y se integra con las siguientes legislaciones: Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y Ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973.

Esta época se diferencia de la anterior por contener una sistematización de causales de nulidad de votación recibida en casilla y causas de nulidad de una elección, incluso en la Ley Electoral Federal de 1946 se incluyó en el artículo 119 la enumeración de causas por las cuales el voto de un elector sería nulo.

Otra característica de esta época radicó en establecer que, además de los ciudadanos avecindados o empadronados, por primera vez los partidos políticos y sus candidatos podían reclamar la nulidad del voto, en el caso de la ley de 1946, o la nulidad de la votación recibida en casilla o la nulidad de una elección. En esta época es pertinente men-

cionar que en la Ley Electoral Federal de 1973 se contempla por última vez la posibilidad de anular la elección presidencial.

**La cuarta época** comienza en el año 1977 y termina con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994. Esta época se integra con las siguientes legislaciones: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990 y las reformas a éste que tuvieron lugar en 1993-1994.

Lo trascendental de esta fase evolutiva de las leyes electorales, en la materia de nulidades, radica en que se legitima sólo a los partidos políticos para reclamar las causas de nulidad, las cuales deberían ser planteadas a través de un recurso específico; se otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar la calificación de las elecciones, y el establecimiento de tribunales electorales para el conocimiento y resolución de las causas de nulidad que se hicieran valer.

En 1977, con la reforma al artículo 60 constitucional, se configuró el recurso de reclamación en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se dotó de competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, como tribunal de derecho y no como órgano político electoral, conocería de las reclamaciones que formularan los partidos políticos en contra de las resoluciones que adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Así, por disposición constitucional, si la Suprema Corte consideraba que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, lo haría del conocimiento de dicha cámara para que emitiera una nueva resolución. El fallo respectivo tenía el carácter de definitivo e inatacable. El medio de impugnación que procedía para hacer valer las causas de nulidad era el recurso de queja, del cual conocía y resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En 1987, con el Código Federal Electoral, una vez derogadas las bases estructurales del recurso de reclamación, se instituyó el primer Tribunal Electoral, el cual se conoció como Tribunal de lo Contencio-

so Electoral, que era un organismo autónomo administrativo. Éste conocía de los recursos de queja interpuestos por los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad, y sus resoluciones sólo podían ser modificadas por el colegio electoral de cada cámara.

Con las reformas constitucionales de 1990 y la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo año, se creó un Tribunal Federal Electoral, que a diferencia del anterior era un órgano jurisdiccional autónomo. Éste conocía de los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos por los que se hacían valer causas de nulidad, y sus resoluciones, reunidos ciertos requisitos, podían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Cabe hacer notar que en esta legislación electoral se dio de nueva cuenta facultad de intervención a los candidatos, pero únicamente como coadyuvantes.

Con las reformas constitucionales y legales de 1993-1994, el Tribunal Federal Electoral se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. A partir de esta fecha, este órgano conocería del recurso de inconformidad que interpusieran los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad, sin que sus resoluciones fueran revisadas o modificadas por los colegios electorales de la Cámara de Diputados o Senadores. Con lo anterior se modificó el sistema de calificación, le correspondió entonces al Tribunal Federal Electoral la calificación jurisdiccional de la elección de diputados y senadores, y sólo se reservó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación de la elección de presidente de la República.

Otra característica de esta época la constituye el hecho de que las causas de nulidad, a partir del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se dividieron en nulidad de la votación recibida en casilla, nulidad de elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal y nulidad de la elección de senador en una entidad federativa; además, a partir de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994 se previó una causa genérica de nulidad de una elección.

**La quinta época** comienza con las reformas constitucionales y legales de 1996, por las cuales se constituyó al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. La principal característica de esta época radica en la exclusiva competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la calificación jurisdiccional de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República, así como la revisión de la calificación de las elecciones de las entidades federativas.

El Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial guarda, hasta la actualidad, la misma estructura. Se integra con siete magistrados electorales que conforman la Sala Superior y quince magistrados que integran cinco salas regionales, distribuidas en sendas circunscripciones plurinominales en el territorio nacional, órganos jurisdiccionales que por su competencia pueden declarar la nulidad de los comicios, de ser el caso.

### III SISTEMA DE NULIDADES EN LA ACTUALIDAD

Actualmente existen diversas causas que pueden dar lugar a la nulidad de la votación y de las elecciones. Algunas legislaciones las enumeran de manera expresa, con supuestos específicos y genéricos. En estos últimos, la autoridad que analice la validez de la elección valora las irregularidades demostradas para determinar si son aptas para generar la nulidad del acto o resolución cuestionados.

El sistema de nulidad en las elecciones en materia federal se compone por las causales específicas de nulidad, la causal genérica y la abstracta (jurisprudencialmente generada).

La institución de la nulidad es el instrumento de sanción que priva de efectos a la elección, cuando la voluntad de los ciudadanos no es expresada con los elementos mínimos que le den validez o no se respeten las reglas esenciales de los comicios.

En los artículos 39, 41, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé cómo deben ser las elecciones, pues se determina que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo (federal, locales y del D. F.) así como los ayuntamientos municipales ha de realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del voto universal, libre, secreto y directo.

Tanto las cualidades del voto como las que son propias de las elecciones deben, en todo caso, concurrir en los procesos electorales para considerar legitimada la renovación de los cargos públicos; de otro modo no puede operar, constitucionalmente hablando, la renovación de los representantes populares, ni se puede afirmar que hay representación de la soberanía del pueblo válida y legítima.

De las disposiciones constitucionales citadas, se desprenden como elementos fundamentales o requisitos sustanciales de una elección democrática los siguientes: **elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo;** predominio del principio de **equidad** en el **financiamiento público** de los partidos políticos y sus campañas electorales, lo mismo que **en el acceso a los medios de comunicación social; organización de las elecciones** a través de un organismo público y autónomo; **preponderancia de los principios rectores** de todo proceso electoral: **la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad**, así como el **control** de la **constitucionalidad y legalidad** de los actos y resoluciones electorales.

La falta de estas condiciones necesarias para la validez de la elección puede dar lugar a:

- a) La nulidad de la votación recibida en casilla;
- b) La nulidad de una elección, por alguna de las causas tipificadas expresamente en la ley, y
- c) La nulidad de una elección por la ausencia de los principios o elementos esenciales (causa abstracta).

Para resolver sobre la pretensión de nulidad de la elección se debe verificar el surtimiento de las siguientes características:

C

**a) Irregularidad grave**

El sistema de nulidades de los actos electorales exige que la conducta que constituye la irregularidad sea de tal magnitud que afecte en grado preponderante la preparación, el desarrollo o los resultados de la elección. No cualquier irregularidad puede invalidar los comicios. Las faltas intrascendentes no se califican como graves ni pueden ser determinantes para privar de efectos a la elección.

**b) Lesión determinante**

Es aquella que tiene la posibilidad racional de causar o producir una alteración decisiva, significativa, en el desarrollo o en el resultado del proceso electoral (ventaja indebida, obstruya una fase del proceso o cambio de ganador en los comicios).

**c) Afectación sustancial**

La irregularidad debe incidir en aspectos sustanciales, no accesorios ni secundarios de las etapas del proceso.

**d) Trastocar el bien jurídico tutelado**

La conducta debe producir un daño material o real al bien jurídico; no se atienden, para efectos de la nulidad, conductas de mero riesgo o peligro, debido a que la afectación debe ser de resultado, que vulnere alguno o algunos de los elementos indispensables de una elección.

**e) Observancia de distintos principios jurídicos**

**Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.** Este principio de derecho, aplicable en términos de los artículos 2o., párrafo 1, de la LGSMIME y 3o., párrafo 2, del Cofipe, implica que lo útil no debe ser viciado por lo inútil y tiene estas características:

- I. La nulidad en materia electoral sólo opera cuando se acredita fehacientemente la irregularidad, su gravedad y su carácter determinante.
- II. La causa de nulidad no puede extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en la cual se produjo, para **NODAÑAR DERECHOS DE TERCEROS**.

**Principio conforme al cual:** *Nadie puede prevalecerse de su propio dolo*. La Sala Superior ha considerado que estimar lo contrario llevaría a que cualquier irregularidad diera lugar a la nulidad y haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa de votar y elegir a sus gobernantes, la participación efectiva en los asuntos políticos, la integración de la representación nacional y el acceso a los cargos públicos.

Este principio general del derecho ha sido acogido en el artículo 74 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al disponer que los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado; por lo cual, se trata de una norma jurídica de plena vigencia que condiciona la impugnabilidad de las elecciones y la declaración de nulidad.

#### **f) Convalidación de las irregularidades**

No hay convalidación de las irregularidades, porque escapa a la voluntad de las partes acoger, aceptar o consentir una conculcación a los principios rectores de la elección. Sólo podría convalidarse o estimarse superada una irregularidad por mandamiento de la ley.

No existe disposición expresa que regule la convalidación de las nulidades de la elección; sin embargo, se producen efectos semejantes a esta, cuando por disposición de la ley no es factible declarar la existencia de una irregularidad, ni invalidar (por sus efectos) una elección. Esto ocurre cuando una elección no es recurrida oportunamente, supuesto en el cual la ley declara que los resultados de la elección deben considerarse firmes y definitivo, por ende, incuestionables, y deben generar todas sus consecuencias, salvo que exista una revisión oficiosa de

la elección. También se generan efectos semejantes cuando resulta materialmente imposible reparar los efectos dañinos de la irregularidad antes de que los funcionarios electos tomen posesión de sus cargos.

**g) La nulidad requiere ser declarada, no opera de pleno derecho**

La declaración de invalidez de una elección (no de los votos) siempre debe ser declarada por el órgano o la autoridad facultada por la ley para ese efecto. La autoridad administrativa puede hacerlo cuando realiza la calificación de la elección y los tribunales electorales al resolver la impugnación respectiva.

**h) Plena comprobación**

La justificación de la irregularidad o irregularidades debe ser inobjetable. Lo anterior, porque sólo de este modo puede sostenerse que determinado hecho se produjo y se afectó al proceso electoral o a su resultado, presupuesto indispensable para declarar la nulidad de la elección.

**i) No reparadas durante el proceso electoral**

Si la irregularidad es reparada y corregidos o salvados sus efectos perniciosos, entonces no puede provocar la invalidez de la elección. Sólo cuando subsiste la irregularidad o sus efectos se trasladan a las etapas subsecuentes del proceso electoral éstos deben ser ponderados para establecer la afectación a las condiciones indispensables de validez de la elección.

Las exigencias anteriores operan para todas las nulidades de las elecciones o de las votaciones en casilla, sólo que en esta última existen supuestos en los cuales el legislador determinó que ciertos elementos deben presumirse, como por ejemplo la calidad de determinante de la irregularidad.

**C**

En el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se señala que la votación emitida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;
- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.

## C

Esta causa de invalidez se aplica tanto para la votación en casilla como para la nulidad de la elección. La primera hipótesis se encuentra

expresada en el artículo 75, inciso k), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la cual se establece que la nulidad de la votación se produce en el supuesto de:

- k) Existir **irregularidades graves**, plenamente **acreditadas** y **no reparables** durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, **pongan en duda la certeza de la votación** y **sean determinantes** para el resultado de la misma.

En tratándose de la nulidad de la elección, en el artículo 78 de la misma Ley se regula que:

Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada **violaciones sustanciales** en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren **plenamente acreditadas** y se demuestre que las mismas fueron **determinantes para el resultado de la elección**, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Esta causa de nulidad genérica participa de las características de las causas específicas de nulidad, pero debe sustentarse en circunstancias de hecho distintas de los supuestos previstos en éstas; esto es, se descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis de alguna o algunas de las causas de nulidad específicas.

En esta causal se deben demostrar los siguientes elementos:

- a) Existan irregularidades graves o violaciones sustanciales plenamente acreditadas.
- b) No sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo.
- c) Pongan en duda la certeza de la votación.

- d) La irregularidad debe ser determinante para el resultado de la votación.
- e) No deben ser imputables al promovente o sus candidatos.

**Irregularidad:** cualquier acto, hecho u omisión que ocurra durante la jornada electoral que contravenga las disposiciones electorales y que no encuadren en alguna de las hipótesis de nulidad específicas.

**Grave:** una irregularidad será grave cuando contravenga cualquiera de los principios rectores de la función electoral, particularmente el de certeza.

Para **determinar la gravedad** se valoran:

- ♦ Las consecuencias jurídicas, o
- ♦ Las repercusiones en el resultado de la votación.

**Plenamente acreditada:** Demostrar fehacientemente la existencia de la violación, que no exista duda sobre la veracidad de los hechos constitutivos de la irregularidad.

**Irreparable.** Una irregularidad es **irreparable** cuando no sea posible su enmienda, corrección o remedio durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo. Las irregularidades no reparables son aquellas que no fueron subsanadas en su oportunidad y que hayan trascendido al resultado de la votación.

**Afecten la certeza.** Se requiere que las irregularidades, de manera evidente, **pongan en duda la certeza de la votación**, es decir, debe colmarse esta condición de notoriedad, o sea, que de manera clara se tenga temor fundado de que los resultados de la votación no corresponden a la realidad; que exista incertidumbre y desconfianza sobre ese resultado.

## C

Es la causa de invalidez de la elección que proviene de la inobservancia de los requisitos fundamentales constitucionales que deben

reunir los comicios, y como la verificación primaria del cumplimiento de tales elementos corresponde a la autoridad administrativa, cuando realiza la calificación de la elección y es atribución de estas autoridades declarar en un primer momento la nulidad de la elección si advierten que no se cumplen o se afectan de modo preponderante tales principios.

Para hacer valer la nulidad por la causal abstracta es necesario que exista previamente la determinación de validez de la elección; no puede cuestionarse si no existe la determinación que califique como válidos a los comicios.

1. La causa abstracta no se encuentra regulada expresamente en la ley, como ocurre con las denominadas causas específicas y genéricas.
2. Se denomina abstracta porque se obtiene de la abstracción de los principios constitucionales, conforme a los cuales se establece cómo debe ser una elección.

Elección: debe ser X. → (CPEUM)	Valoración de la elección: → No es X	Conclusión: "No X", no es → elección	Consecuencia: declaración nulidad de X que no es elección
--	---	---	---

Lo que no puede ser considerado como una elección, de acuerdo con los requisitos de la Constitución, no puede servir de base para renovar válidamente los poderes públicos.

3. Como presupone la previa calificación de la elección, se estima que esta causa de nulidad no puede plantearse desde un principio; sólo se hace valer por vía de excepción, cuando se impugna la declaración de validez.

4. La causa abstracta puede derivar de hechos y circunstancias que conculquen los principios constitucionales de la elección, producidos antes, durante o después de la jornada electoral.

5. No escapa a las exigencias básicas para declarar la nulidad de una elección (irregularidad grave, determinante, plenamente demostrada, que pueda ser reparada en los plazos legalmente previstos o antes de la toma de posesión de los cargos, que se respeten los principios de impugnabilidad de la elección: la oportunidad, “la conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, “nadie puede prevalerse de su propio dolo”, respecto de resultados o declaración realmente impugnados, etcétera).

6. Admite cualquier medio de prueba, siempre que sen pertinentes y aptos para evidenciar las afirmaciones y salvar los distintos grados de dificultad de demostración de los hechos. Como los actos “ilícitos” son, por regla general, refractarios a las pruebas “directas”, son las pruebas “indirectas” las que principalmente se utilizan para verificar las irregularidades.

Si nos encontramos frente a una situación en la cual se requiere anular la elección, debemos tomar muy en cuenta las pruebas o los indicios que nos presenten las partes.

Las “pruebas” son los medios o elementos aportados al juicio por las partes para verificar sus afirmaciones, y al juzgador corresponde determinar su valor probatorio. “Indicios” proviene del latín *indiciu*, y significa signo aparente y probable de que existe alguna cosa, y a su vez es sinónimo de seña, muestra o indicación. El doctor Edison Locard, destacado teórico penalista, señalaba lo siguiente: “Los indicios son testigos mudos que no mienten”.

En materia electoral resulta muy importante y delicado el tema de la valoración a base de indicios. Quien demanda tiene la obligación de presentar el material probatorio necesario para justificar sus afirmaciones, pero muchas veces las pruebas que se ofrecen no son suficientes, pues representan sólo indicios de hechos que, sin duda, ayudan a dilucidar las cuestiones que conforman la litis, pero que por sí solos no son suficientes para demostrar, en un alto grado probable al menos, la veracidad de las aseveraciones aducidas como causa de nulidad. Aquí es cuando entra en escena la valoración de las pruebas con base en los indicios.

7. La valoración de las irregularidades demostradas debe hacerse de manera conjunta, a efecto de conocer la afectación a los principios constitucionales.

8. Cuando se analiza una causa de nulidad abstracta por el tribunal, se aplican también las limitaciones legales que rigen a los procesos jurisdiccionales (no se pueden introducir hechos por el tribunal, no se realizan pesquisas, no se analizan resultados no controvertidos, etcétera).

Al seguir con estas directrices, el tribunal ha anulado dos elecciones de gobernadores: la de Tabasco en el 2000 y la de Colima en el 2003 (entre otras de diputados e integrantes de los ayuntamientos municipales) por estimar que no se cumplieron las condiciones necesarias, ante la existencia de irregularidades generales que impidieron una elección equitativa. Estas anulaciones obligaron a la realización de nuevas elecciones.

El criterio jurídico del tribunal (fijado por mayoría con voto disidente de dos magistrados) se recogió en la jurisprudencia S3ELJ 23/2004, cuyo texto es:

**NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).**—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténti-

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

**Tercera Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. — Partido de la Revolución Democrática. — 29 de diciembre de 2000. — Mayoría de cuatro votos. — Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. — El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004. — Coalición Alianza Ciudadana. — 28 de junio de 2004. — Mayoría de cinco votos en el criterio. — Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004. — Partido Acción Nacional. — 28 de junio de 2004. — Mayoría de cinco votos en el criterio. — Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.*

Esta causa de nulidad ha recibido un sinnúmero de críticas, a favor y en contra. Los propios partidos políticos han adoptado una postura a favor o de rechazo, según del lado en que se encuentren en una elección, ya que si resultan ganadores en unos comicios no ven con buenos ojos que un tribunal pueda, sobre la base de estas consideraciones, anular la elección; pero si son los perdedores, no dudan de la legalidad de esta causa de nulidad, y acuden frecuentemente a cuestionar la validez de los comicios aduciendo la causal abstracta.

Como quiera que sea, es bien cierto lo cuestionable de este criterio jurídico, incluso hasta cierto punto justificable el escozor que genera no sólo en los entes jurídicos, los partidos y los candidatos, sino incluso en los ciudadanos comunes. Difícilmente se acepta que, por los actos de unos cuantos que no respetan las normas, que actúan en contra de la ley, se vean afectados e invalidados los sufragios de la mayoría de los ciudadanos que acudieron a sufragar y respetaron las reglas del juego.

Si a esto se suma el hecho de que, como se precisó, las irregularidades constituyen hechos ilícitos y, por lo mismo, generalmente refractarios a la prueba directa, entonces la justificación de los elementos de la causa de nulidad se sustenta en pruebas indiciarias, cuyos alcances demostrativos son, por decir lo menos, opinables, mucho más cuando se tienen que evidenciar elementos como la calidad “determinante” de las irregularidades, concepto que de por sí es valorativo, entonces es más cuestionable la decisión concerniente a la declaración de la invalidez de la elección.

Pareciera que al proceder de esta manera se sacrifican los votos de la mayoría de los ciudadanos, que no se respeta la voluntad del electorado y que unos cuantos ciudadanos (pocos, muy pocos, los integrantes de un tribunal) deciden sobre lo que una mayoría eligió.

Estimo que, como la nulidad en materia electoral es la sanción más grave que existe para sancionar los actos o resoluciones cuando no se ajustan a la ley, equiparable incluso, guardadas las debidas proporciones, con la pena capital en la materia penal, debe decretarse sólo cuando están debidamente demostradas las irregularidades, se han ponderado los efectos perjudiciales y se advierte que se afecta la certeza de la elección; de otro modo, considero ha de hacerse prevalecer la voluntad mayoritaria y proteger, en su verdadera dimensión, los sufragios de los ciudadanos.

#### I A D D E A U T A L A R E O R A

Todo lo que se ha explicado opera hasta este momento; pero la causal abstracta y gran parte del sistema electoral nacional están siendo objeto de una reforma legislativa importante.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso presentó, el 30 de agosto de 2007, un proyecto de reforma electoral que modifica diversas bases constitucionales de las elecciones, el cual fue aprobado en primera lectura el 11 de septiembre por las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, así como Radio y Televisión en el Senado.

Entre sus principales objetivos destacan, por ejemplo: reducir los costos de la democracia mexicana, que incluye sus instituciones y órganos electorales, así como los de sus elecciones; en el artículo 116 constitucional se propone adicionar un inciso correlativo a las facultades que en el artículo 41 (también en vías de reformarse) se otorga al IFE, para convenir con las autoridades locales competentes, para que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de los procesos electorales estatales o municipales; atribución que podría ejercerse también respecto de los procesos electorales de orden local en el Distrito Federal, de conformidad con lo señalado, en lo conducente, en los artículos 122 y 116 constitucionales.

En cuanto al tema de las nulidades, las salas Superior y regionales del TEPJF **sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales**

**que expresamente se establezcan en las leyes**, lo cual deja sin efecto la causal abstracta (esto en la iniciativa y según lo que se ha podido conocer de esos trabajos legislativos). Hasta el momento, las propuestas para anular una elección (que serán desahogadas cuando se analicen las leyes secundarias) se generarían por: la falta de instalación de 25% o más de las casillas, por la anulación de la votación emitida en al menos el 25% de las casillas instaladas, cuando el ganador haya rebasado el tope de gastos de campaña o por la inelegibilidad del candidato triunfador.

El Congreso de la Unión y cada Congreso local tendrá que establecer en su respectiva ley electoral, de conformidad con lo señalado en la actual propuesta de reforma, las causas específicas de nulidad de la votación, así como de la elección y, con base en ello, especificar que los tribunales electorales sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente instituyan las leyes.

#### CO CLUSI

Para finalizar mi ponencia, debo decir que es necesaria una reforma electoral que garantice información precisa e imparcial en materia electoral; que regule debidamente el sistema de nulidades en nuestro país, en el cual se incluyan las causas de invalidez de la elección presidencial, con la debida regulación de las etapas y alcances del procedimiento de su calificación.

Nuestra realidad política requiere claridad en la ley, para fijar en qué casos sí se debería declarar la invalidez de una elección presidencial; por ejemplo, cuando se advierta un desaseo general en la elección. Pero para ello es necesario que nos den a los juzgadores electorales, elementos objetivos para poder calificar el desaseo. No nada más porque lo consideren los actores o los afectados, sino que haya medios legales claros para medir esos supuestos de invalidez.

Asimismo, sería deseable que la reforma electoral en México considerara algunos otros aspectos que actualmente ya regulan algunas legislaciones electorales estatales, tales como las que a continuación se enuncian:

En el Estado de México:

- Son causas de nulidad de la elección cuando en la etapa de preparación de la elección o de la jornada electoral se cometan por el partido político o coalición que obtenga la constancia de mayoría, cualesquiera de los siguientes hechos:
- Cuando se excedan los topes para gastos de campaña establecidos por el Código local (artículo 299, fracción IV, inciso c)).
- Cuando se utilicen recursos públicos o se destinen programas sociales de cualquier nivel de gobierno para favorecer a determinado partido político y sus candidatos (artículo 299, fracción IV, inciso d)).

En el Distrito Federal:

- Cuando el partido político o coalición con mayoría de los votos sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda... En este caso, el candidato o candidatos y el partido político o coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva (artículo 219, inciso f)).

En conclusión, lo ideal no es sacrificar los votos de la mayoría de los ciudadanos por el simple hecho de existir irregularidades que constituyan hechos ilícitos en una elección. Difícilmente debe aceptarse que por los actos de unas cuantas personas que actúan en contra de lo que señala la ley se vean afectados e invalidados los votos de la mayoría de los ciudadanos que sí acudieron a sufragar, y respetaron las reglas del juego.

Ciertamente, la nulidad en materia electoral es la pena máxima que existe para castigar los actos o resoluciones que no están conforme a derecho, lo cual es equiparable a la pena de muerte en la materia penal, y aquélla sólo debe decretarse cuando, al ponderarse los efectos negativos y se advierta el daño en la certeza en dicha elección, no exista otra alternativa posible.

Insisto: lo ideal es hacer prevalecer siempre la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y proteger, en medida de lo posible, los sufra-

gios. Se debe castigar a los infractores, llámense partidos políticos, coaliciones, actores políticos en particular, ciudadanos infractores en lo individual incluso, pero no a la ciudadanía en general.

Un ejemplo de las sanciones que pueden imponerse a los partidos políticos es, cuando aquel partido que resulta ganador en la contienda, pero que en el proceso ejecutó actos que se traducen en infracciones graves y determinantes para el resultado de la elección o cuando se rebasa el tope de gastos de campaña, entre otros supuestos, casos en los cuales considero no se le debe otorgar la constancia de mayoría respectiva y, de ser el caso, si la falta repercute de manera sustancial en los principios rectores de las elecciones y configura un supuesto de invalidez de la elección, de acuerdo con las reglas normativas vigentes, entonces la sanción a ese partido o candidato podría ser en el sentido de perder el derecho a participar en los comicios que debieran celebrarse extraordinariamente, a consecuencia de la nulidad declarada, o bien, si las irregularidades inciden en elecciones específicas, como las realizadas por el principio de representación proporcional, podría tal vez generar la pérdida de las asignaciones que en principio pudieran corresponderle al infractor, o incluso, si los hechos irregulares pueden ser plenamente identificados y atribuidos directamente a alguno de los actores del proceso electoral, quizá sería factible invalidar los votos que ese participante hubiera obtenido en el particular lugar, casilla o elección, y reconocer la validez de los votos que obtienen los demás contendientes, quienes ajustan su conducta a las normas electorales correspondientes. De esta manera se conservarían y se salvaguardan los sufragios que no estén afectados por anomalía alguna, y se evitaría el perjuicio a terceros; además, se haría prevalecer el principio de que lo inútil no puede viciar a lo útil.

Asimismo, es factible proponer la pena de cárcel a aquellas personas que en lo individual o de manera colectiva incurran en las faltas que son sancionadas por las leyes, sin que por ello se afecte necesariamente la votación o los sufragios de los ciudadanos. De esta manera, lo que se busca es privilegiar los votos de los ciudadanos, fomentar una cultura política-ciudadana, y evitar que se cometan este tipo de actos, que atentan contra las instituciones y de la propia democracia de México.

## SISTEMA DE NULIDADES DE LAS ELECCIONES

*Yussif Dionel Heredia Fritz\**

**R**esolución relativa al expediente SUP-REC-027/2003; **actor:** Partido Acción Nacional; **autoridad responsable:** Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la segunda circunscripción plurinominal con sede en Monterrey, Nuevo León; **tercero interesado:** Partido Revolucionario Institucional; **magistrado ponente:** José de Jesús Orozco Henríquez; cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“En términos generales, cabe decir que en el régimen electoral mexicano las causales se pueden clasificar en:

- a) Causales de nulidad de votación y causales de nulidad de elección. La nulidad de una votación implica invalidar todos los votos emitidos en una determinada casilla, mientras que la nulidad de una elección equivale a dejar sin validez jurídica los resultados electorales, esto es, todos los votos emitidos en el universo de casillas que corresponden, por ejemplo, a un municipio, distrito o entidad federativa, según se trate, respectivamente, de la elección de un ayuntamiento, un diputado, o bien, un senador o gobernador, así como revocar el otorgamiento de las constancias correspondientes a los presuntos candidatos ganadores;
- b) Causales específicas y causales genéricas. Las causales “específicas” son las que tienen como supuesto normativo a una conducta irregular específica y taxativamente descrita, mientras

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.

que las denominadas causales “genéricas” que tienen como supuesto normativo a cualquier conducta irregular que reúna las calidades de gravedad y generalización que en los preceptos se establece, y

c) Causales expresas y causal abstracta. Expresas que serían aquellas cuyo supuesto normativo que las actualiza está literalmente previsto en la ley, y abstractas cuando su supuesto normativo no está escrito en la ley por imprevisión del legislador, pero puede obtenerse de los principios generales del derecho electoral.

Ahora bien, en el derecho electoral federal:

1) Son causales expresas, de nulidad de votación, y específicas, las previstas en el artículo 75, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2) Es causal expresa, de nulidad de votación, y genérica, la prevista en el artículo 75, inciso k), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

3) Son causales expresas, de nulidad de elección, y específicas, las previstas en los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

4) Es causal expresa, de nulidad de elección, y genérica, la prevista en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

5) Es causa abstracta, de nulidad de elección, cualquier irregularidad no incluida en alguna de las anteriores causales de nulidad expresas, que sin embargo vulnera algunos de los principios fundamentales de toda elección democrática.

Particularmente por cuanto hace a la denominada causa “abstracta” de nulidad de elección, cabe recordar que la existencia de esta causal adicional a las denominadas causales “expresas”, ha sido reiterada por este Tribunal Electoral Federal, en diversas sentencias recientes relativas al derecho electoral de ciertas entidades federativas, entre otras, la sentencia dictada para resolver los juicios acumulados SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/

2000 (“caso Tabasco”), y la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-120/2001 (“caso Yucatán”).

En la sentencia de los juicios acumulados SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 (“caso Tabasco”), este Tribunal Electoral afirmó lo siguiente:

5.- Toda la argumentación que precede permite concluir que en el sistema legal de nulidades del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco se puede establecer un distingo, en atención a su extensión, de dos órdenes de causales de nulidad. El primero está compuesto por causales específicas, que rigen la nulidad de la votación recibida en casillas, respecto a cualquier tipo de elección, así como la nulidad de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de presidentes municipales y regidores; y el segundo integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

De sostener la postura de que la ausencia de causales específicas de nulidad para la elección de gobernador impide declarar su ineficacia independientemente de las irregularidades cometidas en ella que no se puedan remediar con la nulidad de votación recibida en casillas en particular, llevaría a admitir que dicha elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser: a) La actualización de causales de nulidad de la votación recibida en casilla en todas las instaladas en el Estado, salvo en algún número insignificante, donde la victoria no estaría determinada por la voluntad soberana del pueblo,

sino por un pequeñísimo grupo de ciudadanos; b) La falta de instalación de una cantidad enorme de las casillas en dicha entidad federativa, que conducirá a igual situación; c) La declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiese obtenido el triunfo, aun siendo inelegible, o d) La comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el Estado, que atenten claramente contra principio como el de certeza, objetividad, independencia, etcétera.

....

Ahora bien, para conocer cuáles son las irregularidades que podrían constituirse como causal de nulidad de la elección de gobernador, es necesario recurrir a las distintas disposiciones donde se contienen los elementos esenciales e imprescindibles de dicha elección.

En la sentencia del juicio SUP-JRC-120/2001, se afirmó lo siguiente: Todo lo que precede permite concluir, que en el sistema de nulidades del Código Electoral del Estado de Yucatán se puede establecer una distinción de dos órdenes de causas de nulidad de la elección de gobernador. El primero está compuesto por causas específicas, provenientes tanto de la nulidad de votación recibida en el veinte por ciento de las casillas instaladas en el Estado, como de la falta de instalación de casillas en el propio porcentaje. El segundo está integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido puede encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección específica que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

De sostener la postura de que sólo por las señaladas causas específicas se puede invocar la nulidad de la elección de gobernador, se impediría declarar la ineficacia de ésta, aun cuando

acontecieran irregularidades no remediadas con la nulidad de la votación recibida en casillas, lo que llevaría a aceptar, que la elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser, por ejemplo: a) la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiera obtenido el triunfo, aunque fuera inelegible, b) la comisión generalizada de violaciones substanciales antes y durante la jornada electoral, en todo el estado, que atenten claramente contra principios esenciales de toda elección democrática, etcétera.

...

Para conocer cuáles son las irregularidades que podrían constituirse como causa no específica de nulidad de la elección de gobernador, es necesario recurrir a las distintas disposiciones donde se contienen los principios fundamentales o los elementos esenciales e imprescindibles de dicha elección.

Esto es, en relación con el derecho electoral aplicable en Tabasco y Yucatán, el tribunal afirmó que en adición a las causales expresas de nulidad, existe una denominada “causa abstracta” de nulidad, mediante la cual irregularidades electorales que no pueden ser incluidas en una causal expresa de nulidad, son confrontadas con las reglas y principios constitucionales aplicables las elecciones democráticas, a efecto de determinar si producen en éstos alguna afectación grave y determinante.

Ahora bien, aunque todavía no existe precedente de la Sala Superior de este Tribunal, sobre la aplicabilidad de la llamada causa “abstracta” en el ámbito federal, en opinión de esta Sala Regional, en el derecho electoral federal indudablemente que también existe la denominada “causal abstracta” de nulidad de elección.

En realidad, la causa “abstracta” de nulidad de elección, no es otra cosa sino la posibilidad de aplicar los principios generales del derecho electoral, a aquellos casos en los que se impugne la validez de

elecciones, por haberse actualizado supuestos que no estén previstos o regulados por una disposición legal expresa aplicable al caso, tal y como se dispone en el artículo 14 constitucional, último párrafo, en relación con los artículos 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Y la posibilidad de aplicar directamente los principios electorales fundamentales, existe para este Tribunal desde que en 1996 se otorgó a la jurisdicción electoral federal, competencia para garantizar no sólo la legalidad, sino también la constitucionalidad de los actos electorales, habiendo quedado superada la limitación de sólo poder anular por las causas expresas y limitadas previstas en la ley, para en cambio consolidarse el principio de anulabilidad de todo acto electoral ilegal o inconstitucional.

Aunque claro, en la aplicación de la causa “abstracta” de nulidad, debe tenerse en cuenta una muy importante limitación: La causa “abstracta” de nulidad sólo procede para subsanar las lagunas legales por imprevisión del legislador, que hayan dejado sin sanción de nulidad, a irregularidades graves y determinantes para los comicios. Esto es, las causales expresas de nulidad deben aplicarse siempre en primer término, y sólo respecto de lo que éstas sean omisas por imprevisión del legislador, cabrá aplicar las reglas y principios constitucionales en materia electoral, ya que a este Tribunal Electoral le está vedado desaplicar normas legales para aplicar normas constitucionales, conforme lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La causa “abstracta” de nulidad no deroga, sino sólo complementa en lo que hubiere sido omisa la voluntad legislativa consignada en el régimen de causales expresas de nulidad de votación y elección.

Ahora bien, a cada causal de nulidad de votación y elección, le corresponde su propio y exclusivo alcance, sin que entre ellas se traslapen. Así, las causales genéricas no subsumen a las causales específicas, de la misma manera que la causal abstracta no subsume a las causales expresas.

Para confirmar las diferencias y autonomía entre causales “genéricas” y “específicas”, cabe citar la siguiente jurisprudencia:

**NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA.**-Las causas específicas de nulidad de votación recibida en una casilla, previstas en los incisos a) al j), del párrafo 1, del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son diferentes a la causa de nulidad que se ha identificado como genérica, establecida en el inciso k) del mismo precepto legal, en virtud de que esta última se integra por elementos distintos a los enunciados en los incisos que preceden. La mencionada causa de nulidad genérica, pese a que guarda identidad con el elemento normativo de eficacia que califica a ciertas causas específicas, como es el que la irregularidad de que se trate sea determinante para el resultado de la votación a fin de que se justifique la anulación de la votación recibida en casilla, es completamente distinta, porque establece que la existencia de la causa de referencia depende de circunstancias diferentes, en esencia, de que se presenten irregularidades graves y que concurren los requisitos restantes, lo que automáticamente descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis para la actualización de alguna o algunas de las causas de nulidad identificadas en los incisos que le preceden; es decir, en algunas de las causas específicas de nulidad, cuyo ámbito material de validez es distinto al de la llamada causa genérica. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 40/2002, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época. Publicada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, página 150).

Las diferencias y autonomía entre causal “abstracta” y causales “expresas”, deriva —como ya se dijo— de que aquélla sólo procede aplicarla en ausencia de éstas. Esto es, el alcance de la causal “abs-

tracta” de nulidad de elección, aumentará en la medida en que sea menor el alcance de las causales expresas de nulidad, y viceversa.

Lo anterior debe tenerse muy presente, para poder entender por qué la causa “abstracta” de nulidad tiene en el régimen electoral de los estados de Tabasco y Yucatán, un alcance mayor al que tiene en el régimen electoral federal. Esta diferencia se debe a que las leyes electorales de Tabasco y Yucatán no incluyen en su catálogo de causales expresas a la causal genérica de elección, la cual sí se prevé para el ámbito federal, en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto es, el alcance de la denominada “causa abstracta de nulidad”, como ya se dijo, es tan amplio como las lagunas por imprevisión legislativa que tenga el respectivo régimen electoral.

Como se advierte, para establecer el alcance de la denominada “causa abstracta” de nulidad, se requiere primero establecer el alcance de las causas expresas de nulidad de votación y elección, y particularmente el alcance de la causal genérica de nulidad de elección prevista en el artículo 78 de la Ley Adjetiva electoral. El alcance de la causa “abstracta” de nulidad de elección, y las irregularidades que deberán ser analizadas bajo su óptica, se obtienen por exclusión, eliminando el alcance e irregularidades comprendidas bajo las causas expresas de nulidad.

Entre cada una de las causales expresas de nulidad de votación recibida en casilla, previstas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y entre éstas y las causales expresas de nulidad de elección, establecidas en los artículos 76 al 78 de la misma ley electoral, existen diferencias que bien pueden identificarse a partir del texto mismo de cada una de estas causales. Sin embargo, la diferencia no es tan evidente tratándose de las fronteras o diferencias entre la causal “genérica” de elección prevista en el artículo 78 de la citada ley, y la causal “abstracta” de nulidad de elección aplicable a los comicios federales, por lo que es oportuno hacer las siguientes precisiones:

a) Ambas, las causales “genérica” y “abstracta” de elecciones federales, sancionan irregularidades que vulneran de manera determinante los principios fundamentales o esenciales que la Constitución y la ley federal prevén para las elecciones democráticas.

b) Sin embargo, la causal “genérica” de elección sanciona la comisión de “violaciones sustanciales en la jornada electoral”; mientras que la causal “abstracta” de elección, en cambio, por exclusión sanciona irregularidades no incluidas en la causal “genérica” de elección (las cometidas en la jornada electoral), ni en ninguna otra causal expresa.

Que tanto la causal “genérica” de elección, como la causa “abstracta” de elección, sancionen irregularidades que fracturan o hacen nugatorios los principios fundamentales o esenciales que la Constitución y la ley federal prevén para las elecciones democráticas, puede confirmarse, entre otras, en las tesis relevantes S3EL 041/97 y S3EL 011/2001 que a continuación se citan.

...

**NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).**-Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha

Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. (Tesis relevante S3EL 041/97, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época. Publicada en Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, páginas 101-102; también publicada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 577 y 578)."

Resoluciones de las cuales derivan las jurisprudencias bajo los rubros **NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA;** y **NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco)**, transcritas con anterioridad y la resolución emitida en el jui-

cio de revisión constitucional electoral expediente SUJ-JRC-099/2004; **actor:** Partido Acción Nacional; **autoridad responsable:** Tribunal Superior Electoral de Yucatán; **tercero interesado:** Partido Revolucionario Institucional; **magistrado ponente:** Mauro Reyes Zapata.

Ensayo titulado *La Justicia Electoral Mexicana y la anulación de comicios: 1996-2005*, autor Luis Eduardo Medina Torres, a continuación se transcriben las partes conducentes:

“... Las primeras anulaciones el TEPJF las decretó vía la acumulación de casillas viciadas por actualización de las causales específicas de nulidad; mientras que a partir de las anulaciones del ayuntamiento de Ocuilco, Morelos, y de la gubernatura de Tabasco en 2000, el TEPJF ha aplicado tanto las causales específicas como las causales genérica y abstracta.

...

Según la legislación electoral mexicana existen tres posibilidades por las que las autoridades pueden declarar la nulidad de una elección: 1) por la anulación de votos en casillas o por la no instalación de cierto número de ellas, 2) por la inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos y 3) porque la elección no tuvo las garantías necesarias (Orozco, 2003: 548). Las dos primeras posibilidades están contempladas por las causales específicas previstas en los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), mientras que la tercera está prevista en la denominada causal genérica (Art. 78 de la LGSMIME).

...la actualización de la citada “causa genérica de nulidad de elección” exige la cabal satisfacción de los siguientes requisitos: a) Que se hayan cometido violaciones sustanciales; b) Que tales violaciones sustanciales se hayan cometido en forma generalizada en el distrito o entidad de que se trate; c) Que esas violaciones sustanciales se hayan cometido en la jornada electoral; d) Que la comisión de tales violaciones sustanciales se encuen-

tre plenamente acreditada; e) Que se demuestre que esas violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, y f) Que las respectivas violaciones sustanciales no sean imputables a los partidos originalmente demandantes o sus candidatos.

Cabe advertir que los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, “en forma generalizada”, “violaciones sustanciales”, “determinantes para el resultado de la elección”), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudentialmente) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma, por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma. (Orozco, 2003: 553)

Por su parte, la jurisprudencia del TEPJF ha diferenciado entre las causales específicas y la genérica (ver: sección I); ésta es una causal mediante la que se pueden impugnar conductas que no están tipificadas en las once causales de nulidad de la votación recibida en las casillas que podrían actualizar algunos de los supuestos de los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

El TEPJF también planteó desde el año 2000 la necesidad de incorporar, vía jurisprudencia, otra causal que permita impugnar actos realizados antes de la jornada electoral y durante las campañas: la causal abstracta (ver: sección I). Esta tutela los principios de un régimen democrático; al garantizar éstos, son diversos los actos que pueden ser impugnados y la actualización de la causal no está sujeta únicamente al día de la votación, sino que se extiende a todo el proceso electoral.

...los principios constitucionales tutelados a través de la referida “causa abstracta de nulidad de elección” se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada “causa genérica de nulidad de elección” prevista en el artículo 78 de la ley procesal electoral para las elecciones legislativas federales, en tanto que la eventual conculcación de los invocados principios constitucionales que rigen el proceso electoral equivaldría a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto, haciendo la precisión de que la exigencia de que las violaciones sustanciales sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad no sólo abarca aquellas irregularidades que se cometan exclusivamente en esa etapa sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral. (Orozco, 2003: 557) Como puede notarse, tanto la causal genérica como la abstracta son complementarias y ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipificadas en las causales específicas de nulidad de la votación recibida en las casillas y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales como la equidad, la imparcialidad o la libertad.

Las causales anteriores le han permitido al TEPJF analizar las impugnaciones presentadas tanto desde la legislación como desde la jurisprudencia electoral que ha venido estableciendo el propio órgano jurisdiccional. De ahí, el interés por estudiar las anulaciones desde las causales abstracta y genérica.

...

De la revisión anterior se pueden formular las siguientes consideraciones finales: Primera, las causales que ha utilizado el TEPJF para decretar las anulaciones han variado; en una primera etapa estuvieron relacionadas con causales específicas, en años recientes han sido las causales genérica y abstracta las que se han aplicado en la determinación de anulaciones.

Segunda consideración. En el caso de la causal genérica es pertinente mencionar que su aplicación significó poder sancionar

violaciones que se presentan durante el día de la elección y que no están contempladas en las causales específicas de nulidad.

Tercera consideración. Respecto a la causal abstracta lo que se encontró es una permanente disputa acerca de su existencia. Es claro que para un sector de magistrados, la causal abstracta no tiene razón como interpretación jurisprudencial y, por ende, no debe ser aplicada en la solución de controversias. La posición opuesta estipuló que dicha causal tiene que utilizarse porque es garantía de que las elecciones serán libres y justas.

Cuarta consideración. La disputa por los sentidos de una norma y por la interpretación de la misma es un conflicto de argumentación (Nieto, 2003). Los distintos sentidos e interpretaciones propuestas revelan la orientación que el juzgador pretende incorporar en el orden jurídico y en el estudio del caso por resolver. En el ámbito electoral, el conflicto de argumentación revela una disputa jurídica que tiene consecuencias políticas. La disputa es jurídica porque el asunto tiene que resolverse mediante un litigio, de acuerdo al proceso judicial respectivo y por la autoridad jurisdiccional competente. Tiene consecuencias políticas porque las resoluciones impactan en la conformación de los poderes públicos, especialmente los que son integrados con puestos de elección popular como el Ejecutivo (gubernaturas y ayuntamientos) y el Legislativo (congresos).

Quinta consideración. Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales tuvieron otras consecuencias políticas como fueron la revisión de los resultados electorales, la validación y anulación de los comicios. Así, las determinaciones que tomaron los órganos jurisdiccionales impactaron en los actos y resoluciones de las autoridades electorales, como por ejemplo en las previsiones que tomó el IFE una vez que fueron decretadas las anulaciones de los dos distritos de mayoría relativa en 2003 y por las que tuvo que dejar en reserva dos escaños de representación proporcional que fueron asignados una vez realizadas las elecciones extraordinarias y confirmados los ganadores (IFE, 2003).

Sexta consideración. Respecto al cumplimiento de las sentencias, encontramos que en los cuatro casos fueron acatadas, más no en todos fueron aceptadas; la aceptación y el acatamiento no tienen los mismos contenidos, aunque están vinculadas. Por medio de la aceptación se reconoce y respalda la decisión, mientras que a través del acatamiento se realiza su cumplimiento; esto implica que, eventualmente, una resolución puede ser cumplida mas no aceptada porque no merece reconocimiento y mucho menos respaldo, como sucedió en los casos de Tabasco, Zamora y Torreón. Otra posibilidad es cuando se intenta evadir el cumplimiento de las resoluciones de la autoridad jurisdiccional porque no se acepta ni respalda la determinación tomada y se tiene que aplicar la coerción estatal.

Podemos finalizar señalando que la jurisdicción electoral propicia impactos en el diseño institucional al modificar la integración de los órganos colegiados (en México: poderes legislativos y ayuntamientos) o al anular elecciones. Provoca consecuencias al variar la conformación porque puede cambiar los niveles de representación política al interior de un cuerpo colegiado, también al anular comicios genera consecuencias porque obliga a que se vuelva a consultar a los ciudadanos acerca de sus preferencias electorales. Las determinaciones de la jurisdicción electoral han provocado efectos en las conductas de los candidatos, de los partidos, de las autoridades, de los gobernantes y de los propios ciudadanos; la modificación de los comportamientos de los actores es una de las consecuencias políticas que genera el órgano jurisdiccional de la materia al cumplir con sus funciones. Así, la jurisdicción electoral se convierte en un mecanismo de regulación social que adquiere un matiz político al resolver las impugnaciones presentadas por las partes en conflictos, que pueden ser los partidos, candidatos y los propios ciudadanos.

El libro denominado *Causales de Nulidad Electoral, Doctrina Jurisprudencial, Estudio de las Pruebas*, de la autoría de la Doctora María

Macarita Elizondo Gasperín, el cual contiene entre otros, un análisis individual de las causales de nulidad establecidas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que hace referencia a tesis relevantes y jurisprudencias vinculadas en forma específica a cada causal.

## CAUSALES DE NULIDAD

*Juana Inés Castillo Torres\**

Los artículos 75 y 76 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se refieren a los diversos casos de nulidad, y que en el Código Electoral de Tabasco se encuentran previstos en los numerales 278 al 281 (ya que carecemos de una ley del sistema de medios de impugnación).

### CAUSAL GENÉRICA

C

TE J

Es causa genérica de nulidad de elección cualquier conducta irregular que reúna las cualidades de gravedad y generalización que en los preceptos se establece.

Por lo tanto, las conductas que configuran una causa genérica de nulidad de elección no se encuentran específicas y taxativamente descritas.

La causa “genérica” de elección, al pertenecer al grupo de causas “expresas” de nulidad de votación o elección, garantizan de manera integral que el voto de la ciudadanía se exprese de manera libre e igual, y que los resultados de elección no sean falseados, por lo que sancionan irregularidades que ordinariamente ocurren en la jornada electo-

---

\* Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

ral, y en ciertos casos en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, que es el momento en el que se expresa y se contabiliza el voto.

Excepcionalmente, también podría actualizarse la causa genérica de nulidad de elección, por irregularidades cometidas en los días próximos a la celebración de la jornada electoral, siempre que las violaciones sustanciales puedan tener efectos sobre la expresión libre e igual del sufragio.

Los elementos que configuran la causa genérica de elección son: a) La comisión de violaciones sustanciales; b) que dichas violaciones se hayan cometido en forma generalizada; c) que las violaciones sustanciales se hayan cometido en la jornada electoral, d) que se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, y e) que las violaciones sustanciales no sean imputables al partido impugnante.

#### CAUSAL ESPECÍFICA

Son los actos específicos y tácitamente descritos por la ley, realizados por los actores políticos que afectan el sufragio y cuya actualización y declaración de su existencia por el tribunal anula la votación de una o varias casillas.

En los artículos 279 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco (Coipet) y 75 y 76 de la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación:

- a) Instalar la casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado por el Consejo;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete electoral al consejo respectivo, fuera de los plazos previstos por la ley;
- c) Realizar el escrutinio y cómputo, sin causa justificada, en local diferente al determinado por el consejo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recepcionar la votación por personas u organismos distintos al facultado por la ley;

- f) Que exista error o dolo en la computación de los votos, con el propósito de beneficiar a uno de los candidatos o fórmula de candidatos;
- g) Consentir que se sufrague sin la credencial para votar con fotografía o a aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores;
- h) Impedir el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada;
- i) Que se ejerza violencia física o presión sobre el electorado o miembros de la mesa directiva de casilla.

## D

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la única instancia encargada de resolver las impugnaciones presentadas por los partidos políticos y coaliciones sobre la elección de presidente de la República. Dicho dictamen es un acto jurídico de carácter administrativo-electoral, en el que la Sala Superior actúa como el órgano constitucional calificador de la elección. Los principios rectores a la función electoral son certeza, legalidad e independencia.

Principio de certeza. El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad exclusiva del TEPJF para sustanciar y resolver conflictos en materia electoral. Se pueden distinguir dos ámbitos de actuación de este órgano supremo: a) de carácter puramente jurisdiccional, y b) de orden administrativo electoral, porque la resolución de los juicios de inconformidad corresponde a la dimensión jurisdiccional, mientras que la elaboración y votación del dictamen de cómputo final, declaración de validez y de presidente electo se inscribe en la dimensión administrativo-electoral. Por ello, el dictamen no se rige por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, sino por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De todo lo antes expuesto concluyo que el sistema electoral recogido en la Carta Magna y en la Ley reconoce a la ciudadanía como el protagonista supremo, que además de ejercer su derecho de votar, acto de mayor importancia en todo proceso electoral, también realiza las trascendentes labores de recibir la votación, de realizar y autenticar el escrutinio y cómputo el mismo día de la jornada electoral; todo esto sin interrumpir la relación de inmediatez entre el momento de la votación y del cómputo, con la intervención directa de quienes presenciaron los actos efectuados y los hechos ocurridos durante toda la jornada electoral. Es por ello que los juzgadores en materia electoral tenemos que validar el voto del ciudadano, porque para eso fuimos designados, y no para anular elecciones.

## MESA 8

LA REFORMA A LA JUSTICIA  
ELECTORAL VISTA POR LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS



# LA REFORMA A LA JUSTICIA ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA DE CONVERGENCIA

*Pedro Jiménez León\**

**S**in duda alguna que el tema que nos convoca esta tarde es pieza clave para la gobernabilidad y la estabilidad política y social del país. Sin justicia electoral es sólo un mito hablar de democracia, o en nuestro caso de transición democrática, que, por cierto hoy en día está truncada y mutilada en nuestro país por una serie de razones que no profundizaré; sólo lo apunto.

Convergencia considera que es de la mayor relevancia que en México existan instituciones y medios de impugnación que garanticen el acceso a una verdadera justicia electoral, en donde los partidos políticos, los ciudadanos y autoridades electorales sean corresponsables en la renovación del marco institucional en la materia, que garantice lo que queremos los partidos: un sistema electoral más justo, moderno y equitativo, pero que sobre todo asegure lo que quiere la sociedad; elecciones menos costosas, más libres y transparentes.

No debemos olvidar que los partidos políticos, como entidades de interés público, tenemos como fin ulterior promover la participación

---

\* Representante del Partido Convergencia.

del pueblo en la vida democrática, la cual no podemos entender sin un sistema de medios de impugnación que garantice que todo ciudadano, militante o partido político encuentre justicia expedita por cualquier acto de autoridad administrativa o jurisdiccional que estime se violenten sus derechos constitucionales electorales.

En este contexto, si bien es cierto que la reforma electoral de 1996 trajo buenos dividendos, en la actualidad nos ha mostrado fuertes carencias y deficiencias, en las que las autoridades jurisdiccionales electorales han sido rebasadas por no contar con un sistema de medios de impugnación, ni con un sistema sanciones político-electorales que responda a los tiempos y a la profundidad de las problemáticas que se presentan en las diferentes contiendas electorales.

Desde el nacimiento de Convergencia como fuerza política nacional hemos demostrado ser un partido comprometido con la legalidad, y hemos acudido y seguiremos acudiendo a los tribunales para dirimir nuestras controversias, en los casos que estimemos que se esté afectando nuestro interés jurídico, a través del respeto y acatando las resoluciones y sentencias que los tribunales emitan, como siempre lo hemos hecho.

Nuestro compromiso con el Estado de derecho es uno de nuestros compromisos fundamentales que está plasmado en los documentos básicos del partido; pero, ¡jojo!, esto no quiere decir que estamos de acuerdo con el 100% del entramado institucional actual.

Es por ello que en materia de control constitucional nos preocupa la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la contradicción de tesis 2/2000/PL, en donde su resultando cuarto resolvió que entre la Suprema Corte de Justicia y la Sala Superior en relación con el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, cito:

*Nunca podrían entrar en contradicción, ya que el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales le está reservado exclusivamente a la Suprema Corte, y el de los actos y resoluciones en esa materia al Tribunal Electoral; esto es, se trata de ámbitos de competencia diversos que por su propia naturaleza se excluyen entre sí.*

Aún más: la Corte determinó que la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral deberán abstenerse de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación, respecto a actos o resoluciones de los que tenga conocimiento dicho órgano por la vía de los medios de impugnación.

Lo anterior se traduce en la merma del control constitucional, pues la Suprema Corte, al tomar esta decisión, cancela toda posibilidad desde el punto de vista de la defensa de la Constitución, para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realice cualquier interpretación de la constitucionalidad de normas electorales para efectos de la determinación de la validez o no de su aplicación en el caso concreto de un acto o resolución.

Con dicha restricción los medios de impugnación en materia electoral son, en rigor: “instrumentos procesales de control de la legalidad”. En consecuencia, necesitamos dotar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de facultades suficientes para que realice la interpretación de la constitucionalidad de normas electorales para efectos de la determinación de la validez o no, de su aplicación. Estas facultades deben preverse en el artículo 99 de la Carta Magna.

Asimismo, nos preocupa que en el denominado juicio de revisión constitucional la Sala Superior desestime cualquier violación a la Constitución, tanto directa como indirectamente, con la interpretación del principio de determinancia, que en resumidas cuentas atribuye a este principio sólo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tenga la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del proceso electoral o el resultado final de la elección de que se trate.

Con esta interpretación restrictiva necesariamente escapan del conocimiento de esta Sala Superior un sinnúmero de actos, acuerdos y resoluciones, que entre procesos electorales emiten las autoridades electorales locales, en donde se cometen violaciones constitucionales que no son revisadas por la máxima autoridad jurisdiccional, y deja a los partidos políticos en un completo estado de indefensión, con lo

cual se transgrede el artículo 17 de nuestra carta magna, pues es evidente que no encuentra justicia el justiciable.

En este sentido, es preciso eliminar el criterio de “determinancia” dentro de la procedencia del juicio de revisión constitucional sobre los aspectos cualitativos ya mencionados.

En lo tocante al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es necesario ser sensibles al exceso de demandas primordialmente promovidas por militantes inconformes de los partidos políticos, por lo que se hace necesario reglamentar la acreditación del interés jurídico del promovente y evitar el *per saltum* en su promoción, y privilegiar que estas controversias se diriman en las instancias internas de los partidos políticos. Con esto se evitaría un exceso de demandas, que bien muchas de ellas se podrían dirimir en las propias instancias partidistas y ayudaría a la institucionalización de los partidos, sobre todo los emergentes, y en Convergencia entendemos la institucionalización como el proceso mediante el cual las normas que regulan la vida interna de los partidos sean aprobadas por todos los miembros, compartidas y conocidas, pero sobre todo respetadas por los militantes y dirigentes partidistas.

Lo anterior se traduce en la expedición de una nueva ley procesal y de medios de impugnación que establezca un sistema integral disciplinario, que garantice el acceso a la justicia electoral, en donde se incorporen figuras que den certeza y garanticen el postulado constitucional de elecciones libres, auténticas y especialmente subrayo equitativas.

Es necesario contar con causales de nulidad en donde se contemplen incumplimientos a los principios rectores de la función electoral, intervención de servidores públicos en campañas electorales, rebase de tope de gastos de campaña, utilización de programas de gobierno para apoyo de algún candidato, y establecer la obligatoriedad de recuentos parciales o totales de votación frente a situaciones de determinancia para los resultados electorales o márgenes estrechos de votación.

También nos pronunciamos por la necesidad de expedir la Ley de partidos políticos, privilegie el cumplimiento de los principios rectores