

JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Por J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ */**

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DERECHO.—3. JUSTICIA ELECTORAL: A) Acceso a la justicia electoral. B) Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral. C) Protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano.—4. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

1. INTRODUCCIÓN

El régimen electoral vigente en México es producto de una trascendente reforma constitucional aprobada en 1996 mediante el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas. Uno de los rasgos centrales de la citada reforma constitucional en materia de justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, incluida la calificación de la elección presidencial, con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control.

En efecto, la citada reforma constitucional y la consecuente legal se caracterizó, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Su-

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo licencia

** El autor agradece al profesor Javier Ortiz Flores sus valiosos comentarios y sugerencias respecto de una versión preliminar del presente trabajo.

prema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto tribunal especializado y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral, ocupa un lugar central; al efecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales¹.

El propósito del presente trabajo es abordar el tema relativo a los estrechos vínculos que hay, como trataré de mostrar, entre justicia constitucional electoral y democracia en México, subrayando la función que al efecto ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DERECHO

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, todos los poderes públicos están sometidos invariablemente a la Constitución, que es la norma suprema del sistema, y, por tanto, como se verá, la ley está subordinada doblemente a la Constitución: tanto en un plano formal como en un plano sustancial. Además, la existencia de tribunales dotados de facultades para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones, así como de las normas jurídicas de carácter general aprobadas por cuerpos legislativos, constituye uno de los rasgos centrales del constitucionalismo². El control del poder es consustancial al constitucionalismo tanto moderno como antiguo³.

En Latinoamérica, como ha mostrado Francisco Fernández Segado⁴, se ha registrado un importante desarrollo de los tribunales constitucionales (aun cuando se le confieran las atribuciones correspondientes a la respectiva corte suprema de justicia o a otros órganos jurisdiccionales con distinta denominación), lo que ha dado lugar no sólo a una multiplicidad y variedad de modelos constitucionales sino a esquemas e instrumentos procesales originales e imaginativos.

¹ Vid. CARLOS ARENAS BÁTIZ, RAÚL AVILA ORTIZ, J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ y JUAN CARLOS SILVA ADAYA, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

² Cfr. CARLOS SANTIAGO NINO, *La Constitución de la democracia deliberativa*, tr. Roberto P. Saba, Madrid, Gedisa, 1997, p. 258.

³ Cfr. LUIS PRIETO SANCHÍS, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política núm. 60), 1997, p. 16.

⁴ FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en América Latina*, Montevideo, Ingranusi (CEDECU, Serie conferencias, núm 1), 2000, p. 5.

La democracia, por su parte, se ha convertido en el principio fundamental de la legitimidad de todo sistema político en la época contemporánea⁵. Este enunciado, no obstante que prácticamente es una verdad axiomática, dista de ser del todo claro, ya que no hay un acuerdo unánime sobre el concepto clave de «democracia», fuera de algunas fórmulas que, por ser demasiado generales, resultan vagas y, por tanto, carentes de poder explicativo.

Por ello, en la teoría política contemporánea se discute vivamente el tema relativo a los distintos modelos de democracia, en tanto que una de las cuestiones centrales que los pensadores se plantean es si podemos estar satisfechos o no con los modelos de democracia existentes⁶.

Asimismo, los juristas y, en particular, los constitucionalistas no son ajenos a este debate, ya que también someten a escrutinio las diversas concepciones de la democracia con el propósito de dilucidar cuál es la concepción más adecuada para dar cuenta del papel que los tribunales están llamados a realizar en los modernos «Estados constitucionales democráticos de Derecho»⁷, para utilizar una categoría lo suficientemente comprensiva para subrayar los rasgos necesarios de las democracias constitucionales⁸. Ello es así porque, como sostiene Manuel Aragón, «no hay Derecho sin jurisdicción, ni Estado de Derecho sin independencia judicial, ni derechos sin jueces»⁹.

Al respecto, como anticipé, los iusfilósofos y los filósofos de la política se han enfrascado en intensas discusiones sobre el tema, como el diálogo tan fructífero que han sostenido Michelangelo Bovero y Luigi Ferrajoli.

Sin pretender ser exhaustivo en el tratamiento de la cuestión, la discusión actual, *grosso modo*, se centra en dos grandes concepciones de la

⁵ Históricamente, esto no siempre ha sido así, porque una mayoría de pensadores, desde la antigüedad clásica hasta nuestra época, ha cuestionado tanto la teoría como la praxis de la democracia (vid. DAVID HELD, *Modelos de democracia*, 2.ª ed., tr. de Teresa Albero, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 17; NORBERTO BOBBIO, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, tr. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 15-43).

⁶ Cfr. HELD, *ibídem*.

⁷ Vid. el sugerente ensayo de JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, «Concepciones de la democracia y justicia electoral», en prensa.

⁸ Con esta fórmula no paso por alto, desde luego, el contenido social del constitucionalismo moderno que se resume en la necesidad de salvaguardar el valor de la igualdad material y que se recoge en el enunciado «Estado de derecho, social y democrático» (vid. COSSÍO DÍAZ, *ibídem*, p. 48). La constitucionalización de los derechos sociales y las políticas de bienestar concomitantes son dos de los logros más notables en el ámbito jurídico-político en el siglo XX (cfr. LUIGI FERRAJOLI, «Introducción», en VÍCTOR ABRAMOVICH y CHRISTIAN COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 9).

⁹ MANUEL ARAGÓN, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita (Temas de Derecho Público, núm. 44), 1997, p. 30.

democracia: la procedimental (también llamada «minimalista») y la sustantiva (también denominada «maximalista»)¹⁰.

Así, por ejemplo, Joseph Schumpeter defiende una concepción minimalista de la democracia frente a la noción clásica o más amplia de democracia, aduciendo, básicamente, que el método democrático es un procedimiento decisorio, en el que los individuos llegan a tener un poder decisorio mediante una lucha competitiva por el sufragio popular. No obstante, Schumpeter ha sido criticado por sostener lo que se considera una visión tecnocrática de la democracia (como la califica David Held), en la que la agenda pública escapa, finalmente, del control del *demos*, es decir, de la ciudadanía¹¹.

Si bien nadie duda de la importancia de los aspectos procedimentales en una democracia, no es válida, en mi concepto, una concepción puramente formal o procedimental de la democracia, ya que, como ha mostrado Ferrajoli, resulta insostenible la idea de la democracia como régimen político basado en un conjunto de reglas que aseguran el poder omnímodo de la mayoría¹².

Ferrajoli ha propuesto un modelo multidimensional de democracia constitucional que comprende una redefinición jurídica de la democracia, conforme con la cual una democracia representativa sustentada en los principios de sufragio universal y de mayoría constituye una condición necesaria, mas no suficiente, de la democracia¹³.

Así, en las democracias constitucionales no sólo es necesario y suficiente que la creación de las normas, destacadamente las leyes, cumplan con ciertos criterios procedimentales para su validez formal sino que se requiere, además, que su contenido sea congruente con los principios y reglas que constituyen las «normas sustanciales de la democracia»¹⁴, que

¹⁰ Cfr. COSSÍO, *op. cit.* (*supra*, nota 7), p. 4.

¹¹ Cfr. HELD, *op. cit.* (*supra*, nota 5), p. 348.

¹² Cfr. LUIGI FERRAJOLI, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, tr. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2000, p. 37.

¹³ Cfr. LUIGI FERRAJOLI, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, tr. de Lorenzo Córdoba, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 3.

¹⁴ Ferrajoli distingue la simple validez formal de las normas jurídicas de la validez sustancial de las normas jurídicas. En palabras de Ferrajoli, «...la existencia de normas inválidas puede ser fácilmente explicada con sólo distinguir dos dimensiones de la regularidad o legitimidad de las normas: la que se puede llamar vigencia o existencia, que hace referencia a la forma de los actos normativos y que depende de la conformidad o correspondencia con las normas formales sobre su formación; y la validez propiamente dicha o, si se trata de leyes, la constitucionalidad, que, por el contrario, tienen que ver con su significado o contenido y que depende de la coherencia con las normas sustanciales sobre su producción» (*Derechos y garantías. La ley del más débil*, tr. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 21).

constrañen los poderes de la mayoría, mediante «límites» o «vínculos» en cuanto al contenido. Precisamente, la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales, al establecer tales «límites» o «vínculos» que se traducen en obligaciones de no interferencia o en obligaciones de hacer, ha introducido un elemento sustancial en la democracia constitucional, en adición a los componentes políticos, meramente formales o procedimentales¹⁵. Así, los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, consistentes en expectativas negativas de no interferencia (como, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión), establecen «límites», es decir, prohibiciones de afectación cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consistentes en expectativas positivas (como los derechos sociales), imponen «vínculos», es decir, obligaciones prestacionales cuya inobservancia acarrea «lagunas»¹⁶.

Dichas normas sustanciales delimitan el ámbito de lo que Ferrajoli ha denominado «esfera de lo indecidible»¹⁷, lo que significa que los derechos fundamentales deben estar sustraídos de los poderes de la mayoría, esto es, los derechos fundamentales sólo han de poder ser expandidos, nunca restringidos ni, *a fortiori*, suprimidos. Desde mi perspectiva, aquí radica, junto a la existencia de tribunales que garanticen dichos derechos, la clave del carácter rígido de las constituciones de los Estados constitucionales democráticos de derecho.

Bajo estas premisas, Ferrajoli sostiene un modelo multidimensional de democracia constituido por cuatro vertientes correspondientes a los cuatro tipos de derechos fundamentales que el propio Ferrajoli distingue: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales, que dan lugar, a su vez, a las nociones de democracia política, democracia civil, democracia liberal y democracia social, respectivamente¹⁸.

Es importante destacar que la contribución de Bovero a esta visión —como ha reconocido el propio Ferrajoli—¹⁹ es que la vertiente de la democracia política es fundamental en el sentido de que las demás dimensiones —la democracia civil, la democracia liberal y la democracia social— presuponen la democracia política pero no a la inversa. Así, la democracia

¹⁵ Cfr. LUIGI FERRAJOLI, *El garantismo y la filosofía del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho núm. 15), 2001, p. 169.

¹⁶ Cfr. FERRAJOLI, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit. (supra, nota 13)*, p. 4.

¹⁷ Cfr. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, *op. cit. (supra, nota 14)*, p. 51.

¹⁸ Cfr. FERRAJOLI, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit. (supra, nota 13)*, p. 4.

¹⁹ Cfr. *ibidem*.

política es una condición necesaria para que pueda hablarse de democracia en cualquier sentido, en tanto que las cuatro dimensiones, necesarias por sí mismas, tomadas conjuntamente, son condiciones suficientes del modelo de democracia constitucional.

Dicho modelo implica un robustecimiento de la jurisdicción y una mayor legitimación de la rama judicial y de su independencia frente a los otros poderes. En efecto, la posibilidad de declarar la invalidez de normas contrarias a las reglas sustanciales y la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales confieren a la jurisdicción «una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos»²⁰. De modo que, bajo este modelo también llamado «garantista», la idea de sujeción a la ley ha variado, siendo ahora sujeción a la ley válida, es decir, conforme con la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera o, en su caso, resolver una cuestión interpretativa en la que están en juego diversas interpretaciones en favor de aquella conforme con la Constitución²¹. Así, en el Estado constitucional democrático de derecho prevalece, ante todo, una sujeción a la Constitución, aunque, desde luego, sin infravalorar la ley. El principio de constitucionalidad —como sostiene Manuel Aragón— ha venido a enriquecer, no a reemplazar, el principio de legalidad²².

En suma, en esta sujeción del juez, particularmente del juez constitucional, a la Constitución y, por tanto, en su papel de garante de los derechos fundamentales, radica uno de los principales fundamentos que legitiman la función jurisdiccional.

En efecto, como señala Manuel Atienza²³, en los últimos años se ha desarrollado una nueva concepción de, y para, el derecho de los Estados constitucionales. Entre algunos de los rasgos de esta concepción destacan:

²⁰ Cfr. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, op. cit. (supra, nota 14), p. 26.

²¹ Tal como lo ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias, v.g., en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-041/2002, resuelta por unanimidad de votos el siete de mayo de dos mil dos, en donde se sostuvo que debe privilegiarse una interpretación conforme con la Constitución que atienda al sistema de distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales federales y locales, de tal manera que mientras no implique una denegación de justicia se permita agotar los medios de impugnación ante tribunales electorales locales antes de acudir a alguno de los de naturaleza constitucional que conoce el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²² Cfr. ARAGÓN, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, op. cit. (supra, nota 9), pp. 37-38.

²³ Cfr. MANUEL ATIENZA, *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309-310.

i) El reconocimiento de la importancia de los principios —además de las reglas— como un componente esencial del orden jurídico; ii) La incorporación del modelo del constitucionalismo, lo que implica, entre otras consecuencias, concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales; iii) Una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como una sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la ‘ley válida’, es decir, conforme con la constitución, y iv) La atención creciente a la argumentación jurídica, es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, «como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder».

3. JUSTICIA ELECTORAL

A la luz del aparato conceptual descrito en el epígrafe anterior, permítaseme ahora formular algunas consideraciones acerca del sistema mexicano de justicia constitucional electoral, el cual tiene por objeto garantizar la vigencia del Estado constitucional democrático de Derecho, que implica la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley.

Entre las particularidades de dicho sistema, tendentes a garantizar no sólo la democracia política sino, como se desprende de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, otros aspectos sustantivos de la democracia constitucional, con el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos y garantizar que todos y cada uno de los actos de las autoridades electorales federales y locales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, destacan una serie de criterios de dicho órgano jurisdiccional, que pueden clasificarse según se refieran al acceso a la justicia electoral, el control efectivo de la regularidad electoral y la protección amplia de los derechos político-electorales.

A) Acceso a la justicia electoral

i) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha demostrado una vocación garantista y antiformalista, que se manifiesta, por ejemplo, en que basta que el actor exprese en su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado, los motivos que originaron ese agravio y su pretensión, para que el Tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formulismos o solemnidades²⁴; incluso, los agravios pueden en-

²⁴ Vid. Tesis de jurisprudencia, bajo el rubro: «Agravios. Para tenerlos por debidamente

contrarse en cualquier parte del escrito de demanda y no necesariamente en algún capítulo particular²⁵, además de que el juez debe interpretar el ocurso por el cual se interpone un medio de impugnación para determinar la verdadera intención del actor²⁶.

ii) El error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndosele dar al recurso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto²⁷.

Asimismo, dicho Tribunal ha resuelto que el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en que los actores equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal sino también aquellos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo correcto sea incoar uno de los previstos en las leyes estatales respectivas²⁸. De este modo, a la vez que se hace una interpretación extensiva del derecho fundamental a la justicia, consagrado en el artículo 17 de la Constitución federal, se observa cabalmente el sistema de distribución competencial entre la Federación y las Entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, en concordancia con la estructura federal del Estado mexicano²⁹.

configurados es suficiente con expresar la causa de pedir», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 4, p. 5.

²⁵ Vid. Tesis de jurisprudencia, bajo el rubro: «Agravios. Pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 2, pp. 11-12.

²⁶ Vid. Tesis de Jurisprudencia de la Sala Superior, con el rubro: «Medios de impugnación en materia electoral. El resolutor debe interpretar el ocurso que los contenga para determinar la verdadera intención del actor», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 3, p. 17.

²⁷ Vid. Tesis de Jurisprudencia de la Sala Superior, con el rubro: «Medio de impugnación. El error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm 1, pp. 26-27.

²⁸ Vid. Tesis relevante, con el rubro: «Medio de impugnación local o federal. Posibilidad de reencauzarlo a través de la vía idónea», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 5, pp. 96-97.

²⁹ En efecto, aun cuando en el artículo 99, fracciones IV y V, de la Constitución federal, se haga referencia expresa a que la Sala Superior del Tribunal Electoral puede conocer de impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o bien, que la segunda de las fracciones citadas no haga mención alguna sobre el particular, debe atenderse al carácter extraordinario de tales medios impugnativos electorales, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, ya que el funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de modo que, conforme con el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en el siste-

iii) La propia Sala Superior ha establecido que las normas procesales, especialmente aquellas por las que se imponen cargas, deben interpretarse de la forma que resulten más favorables para las comunidades indígenas, atendiendo al carácter tuitivo o tutelar de los medios procesales encaminados a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y para garantizarles a tales comunidades el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.

iv) Ha sido una preocupación constante para la Sala Superior el realizar interpretaciones amplias para facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones de ciudadanos, a fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones *favor acti*). Esta labor se ha complementado cuando la misma Sala Superior ha considerado reiteradamente que las causas de improcedencia (tanto para desechar como para sobreseer algún medio de impugnación) deben aplicarse de manera estricta y estar plenamente acreditadas.

v) En varios asuntos, la Sala Superior ha estimado que es necesaria la publicación de los convenios entre los institutos electorales federal y los de las distintas entidades federativas, por los que se fijen plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a fin de que sean obligatorios para los ciudadanos. Igualmente, dicho órgano jurisdiccional federal ha concluido que es necesario notificar de manera personal ciertos actos de los órganos legislativos locales que estén referidos a una comunidad en concreto o de las respectivas autoridades electorales dirigidos a alguna(s) persona(s) específica(s), a pesar de que hubieren sido publicados en el periódico oficial del Estado. En tales casos, se ha procurado garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los términos del acto que les agravia.

vi) En la mayoría de los medios de impugnación electoral, se contempla legalmente la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja o la omisión de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda, en beneficio del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, en el entendido de que, desde la perspectiva de quien esto escribe, sería conveniente que dicha institución se ampliara a la totalidad de los respectivos medios de impugnación, teniendo en cuenta que su objetivo es salvaguardar los principios de constitucionalidad

ma federal mexicano, si de la interpretación de la ley electoral estatal, encuadrada en los principios constitucionales invocados, se deduce la procedencia de un medio impugnativo para que un tribunal electoral local decida sobre una controversia electoral, debe reconocerse el derecho a los justiciables para que ocurran ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados (cfr., la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-041/2002, aprobada el siete de mayo de dos mil dos).

y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la naturaleza de orden público de las normas que tutela.

vii) El ejercicio prudente y frecuente de facultades directivas por parte del Tribunal Electoral, a través de la práctica de diligencias para mejor proveer, como los casos de apertura de paquetes electorales con el objeto de esclarecer la verdad material y establecer si se actualiza o no alguna causa de nulidad de la votación recibida en cierta casilla o, en su caso, verificar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación respectiva, también ha contribuido a asegurar una justicia electoral efectiva.

viii) Los partidos políticos, por su naturaleza de entidades de interés público, tienen derecho a ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan de las características de las de interés público o colectivas, por las cuales se tutelan los intereses difusos de comunidades indeterminadas o amorfas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad³⁰.

ix) La Sala Superior del Tribunal Electoral ha revocado diversas resoluciones judiciales que, con pretendida base en alguna disposición legal, han considerado que la presentación de los escritos de protesta ante el órgano electoral administrativo es un requisito de procedibilidad para un medio de impugnación judicial, por estimar que ello constituye un obstáculo para el acceso a la justicia electoral y una violación al derecho constitucional a la impartición de justicia por los tribunales³¹.

x) Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de quien tradicionalmente se ha considerado tercero interesado por tener un interés incompatible con el del actor, de cualquier modo la Sala Superior ha considerado que se le debe dar la oportunidad de comparecer y alegar en juicio, con base en una aplicación directa de los artículos 14 y 17, en relación con el 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, que establecen la garantía de audiencia o principio contradictorio³².

xi) Los actos de designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones en cada entidad

³⁰ Vid. Tesis de jurisprudencia, bajo el rubro: «Partidos políticos nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 4, pp. 23-25.

³¹ Vid. Tesis de jurisprudencia, con el rubro: «Escrito de protesta. Su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 3, pp. 14-15.

³² Vid. Tesis relevante, con el rubro: «Terceros interesados. Debe admitirse su intervención aun cuando no lo establezca la Ley (Legislación de Aguascalientes)», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm.2, p. 86.

federativa, así como de los integrantes de los tribunales electorales locales, por parte de las legislaturas locales o, en su caso, por los tribunales superiores de justicia estatales, son actos materialmente administrativos de organización o calificación de los comicios locales, razón por la cual son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³³. Cabe precisar que, entre otros, los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral en el país han impugnado ante la Sala Superior la designación de consejeros electorales y/o magistrados electorales cuando, en su opinión, tales designaciones no se realizan de acuerdo con la normativa aplicable, habiendo obtenido todos y cada uno de ellos sentencia estimatoria en los casos en que les ha asistido la razón.

B) Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral

i) En los medios impugnativos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral, la interpretación de la ley siempre se hace a la luz de la Constitución, con el objeto de garantizar la regularidad constitucional y legal en materia electoral.

ii) Relacionado con lo anterior, el Tribunal Electoral aplica reglas y principios constitucionales; interpreta las normas aplicables, usando los criterios gramatical, sistemático y funcional; asimismo, en casos necesarios, integra la ley en conformidad con los principios generales del derecho.

La invocación de principios constitucionales por parte del tribunal electoral ha sido recurrente para reestablecer el orden constitucional violado. Así, a la luz de principios constitucionales, por ejemplo, el tribunal electoral ha establecido que, no obstante que ciertas acciones o conductas consideradas en sí mismas *prima facie* lícitas, resulta que, al hacer una evaluación integral de las normas y principios involucrados, devienen ilícitas, al contravenir normas de principio, configurando hechos que califican como «fraude a la ley» o «abuso del derecho», como ocurre con la «afiliación o asociación político-electoral múltiple»³⁴.

iii) El Tribunal Electoral ha identificado diversos principios fundamentales del derecho electoral mexicano (como el de que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; en el financiamiento público de los partidos políti-

³³ Vid. Tesis de jurisprudencia de la Sala Superior, con el rubro: «Actos materialmente administrativos de organización o calificación de comicios locales. Son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm.5, pp. 6-7.

³⁴ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, resuelta el once de junio de dos mil dos.

cos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad; la organización de las elecciones debe realizarse a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral; en todo proceso electoral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, y en los procesos electorales debe haber un sistema de medios de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales), como se estableció por primera vez en la ejecutoria relacionada con la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000³⁵.

iv) Asimismo, el Tribunal Electoral ha resuelto recientemente que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, aunque no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

En particular, el reconocimiento constitucional de las elecciones por el sistema de usos y costumbres no implica convalidar situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular, a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y reglas de un Estado constitucional democrático de derecho³⁶.

v) La conculcación de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad, por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios, o bien, la indebida intervención de una autoridad gubernamental para favorecer facciosamente a un partido político, equivalen a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar la nulidad de la misma, como ocurrió con la elección municipal de Santa Catarina, San Luis Potosí, en 1997; la elección de gobernador de Tabasco en el 2000, y la elección municipal de Ciudad Juárez en el año 2001³⁷.

³⁵ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000.

³⁶ Vid. ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-013/2002, aprobada el cinco de junio de dos mil dos.

³⁷ Sobre esta última elección, vid. la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-196/2001.

vi) Los principios constitucionales de autonomía en el funcionamiento de los organismos electorales e independencia de sus decisiones, exigen que la designación de los integrantes de su órgano superior de dirección se realice, en su caso, por mayoría calificada de la respectiva asamblea legislativa a fin de propiciar el mayor consenso posible entre las distintas fuerzas políticas y evitar que un solo partido político, por sí mismo, adopte tal decisión, como ocurrió en el llamado caso Yucatán con motivo del proceso electoral 2000-2001.

vii) La Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias, recogido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y la integración normativa con base en principios generales del Derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentre previsto en forma explícita.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.

viii) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado obligatorio el criterio de jurisprudencia sustentado por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral que permite preservar los actos de autoridad que resulten válidos aun cuando adolezcan de algunas irregularidades, con el objeto de impedir que la votación de los electores sea anulada, siempre y cuando aquéllas se traten de vicios o irregularidades menores que sean insuficientes para invalidar tales actos de autoridad (*utile per inutile non vitiatur*)³⁸.

ix) En reciente y muy difundida resolución, la Sala Superior decidió que el Instituto Federal Electoral sí tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en cuanto realiza funciones de control, vigilancia y sanción respecto del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, toda vez que al realizar dichas funciones actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales³⁹.

x) Asimismo, el Tribunal Electoral ha determinado que los topes a los gastos de campaña se deben fijar para todos los partidos políticos respecto

³⁸ Vid. Tesis de Jurisprudencia, con el rubro: «Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección», en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm.2, pp. 19-20.

³⁹ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-050/2001, aprobada el siete de mayo de dos mil dos.

de cada elección, mas no de manera individual a cada uno de los partidos políticos contendientes. Ello implica que el límite a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos se debe entender en función del total de lo que éstos pueden gastar en cada tipo de elección, independientemente del financiamiento público que cada uno reciba, el cual se determina según la fuerza electoral que posea. Al respecto, el propio órgano jurisdiccional ha considerado que el tope de gastos de campaña, además de estar fijado en función de cada elección, lo equitativo y legal es que el mismo sea determinado con base en elementos objetivos y en forma igualitaria para todos los partidos políticos contendientes, para que así se cumpla con la finalidad de propiciar transparencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral⁴⁰.

C) Protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano

i) Reiteradamente y dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos fundamentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

Parafraseando a Ricardo Guastini⁴¹, mientras las disposiciones constitucionales que confieren poderes a los órganos del Estado deben ser objeto de una interpretación restrictiva, las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.

ii) El Tribunal Electoral ha 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, como ocurrió en el caso de Tlacolulita, Oaxaca⁴².

iii) Asimismo, el propio órgano jurisdiccional ha reconocido legitimación a los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidistas en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido, para impugnar las resoluciones electorales no sólo por razones de elegibilidad sino también los resultados correspondientes⁴³.

⁴⁰ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-096/2002, aprobada el nueve de mayo de dos mil dos.

⁴¹ Cfr. RICARDO GUASTINI, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, UNAM-Porrúa, p. 121.

⁴² Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, aprobada el diez de febrero de dos mil

⁴³ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-007/2002, aprobada el trece de enero de dos mil dos.

iv) De igual forma, la Sala Superior ha sostenido el criterio de que las candidaturas independientes son constitucionalmente válidas si el legislador ordinario las prevé, en el entendido de que las leyes electorales ordinarias que omitan regular este aspecto no necesariamente son inconstitucionales, como ocurrió en el llamado caso Michoacán⁴⁴. En nuestro país, la legislación electoral del Estado de Tlaxcala constituye un ejemplo de normativa en la que expresamente se regulan las candidaturas independientes (presidentes municipales auxiliares).

v) Aun cuando el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sólo procede en contra de actos de autoridad, se ha considerado como un medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

vi) Cabe destacar las resoluciones del Tribunal Electoral mediante las cuales se determinó que los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios, en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo para garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación⁴⁵.

vii) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo se ha considerado procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aducen presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

⁴⁴ Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de dos mil uno.

⁴⁵ Vid. sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

4. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Como se mencionó al inicio de este trabajo, con la reforma constitucional y legal de 1996 se modificó sustancialmente el sistema que durante más de una centuria sustrajo los conflictos electorales del control judicial en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, lo cual implicaba que tales conflictos electorales se resolvieran por órganos de naturaleza política —como las cámaras de los Congresos—, con base en criterios propiamente políticos, lo cual explica en gran medida la ausencia durante ese periodo de una jurisprudencia y doctrina científica acerca del Derecho electoral en nuestro país, situación que sólo se empezó a superar con el establecimiento del primer tribunal electoral hace aproximadamente quince años y, de manera particular, hace poco más de cinco años con el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se espera que la academia, por su parte, preste cada vez mayor atención a la función jurisdiccional electoral para contribuir al desarrollo científico del Derecho electoral y el perfeccionamiento de nuestras instituciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su parte y según se ha procurado mostrar, está consciente del reto y compromiso con la impartición de justicia electoral y la vigencia del Estado constitucional democrático de Derecho, con el objeto de garantizar la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la plena efectividad de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos.