

## LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN EL FEDERALISMO JUDICIAL MEXICANO

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*

*A mi maestro Héctor Fix-Zamudio\*\**

SUMARIO: I. *La judicialización de los procedimientos electorales.* II. *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la protección de los derechos político-electorales.* III. *La ampliación y redistribución de competencias en beneficio de los tribunales electorales de las entidades federativas.* IV. *El fortalecimiento de las garantías judiciales de los tribunales electorales locales.* V. *Consideraciones conclusivas.*

El presente trabajo tiene por objeto proporcionar un panorama sobre la protección de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales electorales de las entidades federativas, a partir de la reforma constitucional de 1996, proponiendo una eventual ampliación y redistribución de competencias en beneficio de estos últimos, con el objeto de salvaguardar tales derechos de una manera más efectiva y hacer realidad el federalismo judicial electoral en México.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* En homenaje a sus cincuenta años de fructífera investigación jurídica y a toda una vida pródiga en bondad, generosidad y servicio a México y sus instituciones.

## I. LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Uno de los rasgos principales de la trascendente reforma constitucional y legal de 1996, en materia de justicia electoral, fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, a fin de garantizar la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, 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 y que los ciudadanos no contaran con procesos jurisdiccionales constitucionales específicos para la defensa de sus respectivos derechos político-electorales.

La característica del contencioso electoral predominantemente político que nos rigió durante 175 años fue que se encomendaba a órganos de naturaleza política —como los congresos, alguna de sus cámaras o una parte de sus miembros, a través de los denominados colegios electorales— la atribución de calificar la validez de las elecciones y resolver en forma definitiva los eventuales conflictos que respecto de ellas surgieran.

Dicho sistema tuvo una salvedad durante los primeros años del último tercio del siglo XIX, una vez restaurada la República, en que los tribunales federales de amparo desarrollaron la doctrina de la “incompetencia de origen”, considerándose facultados para controlar la legitimidad de los poderes locales, esto es, revisar la legalidad del nombramiento de los órganos de las entidades federativas (recuérdese el llamado “amparo Morelos” fallado por la Suprema Corte en 1874); sin embargo —como lo ha destacado Héctor Fix-Fierro en un penetrante estudio sobre los derechos políticos de los mexicanos—,<sup>1</sup> el referido criterio se abandonó por la propia Corte en 1881 por estimar que se trataba de cuestiones políticas y, por tanto, no justiciables, refrendándose esto último con posterioridad a la Constitución de 1917 a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostuvo que los derechos políticos, al no ser garantías individuales, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo, con base primordialmente en un argumento topográfico, en virtud de que el artículo 35 constitucional que preveía tales derechos o prerrogativas del ciudadano no formaba parte del capítulo “De las garantías individuales”.

<sup>1</sup> Véase Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

En cuanto a las elecciones federales, ni la Reforma Política de 1977, que estableció el llamado recurso de reclamación ante la Suprema Corte, ni las posteriores reformas de 1987 y 1990, que crearon, respectivamente, al Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Tribunal Federal Electoral, modificaron en esencia el régimen contencioso electoral predominantemente político, pues ninguna de las resoluciones de tales órganos tenía carácter vinculatorio, respectivamente, para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o, en su caso, los correspondientes colegios electorales de cada una de las cámaras, en tanto que éstos podían desatenderlas, revisarlas e, incluso, modificarlas, además de que los mencionados tribunales electorales sólo ejercían un control de la legalidad electoral, a través de procesos impugnativos ordinarios, mas no de la constitucionalidad.

De manera similar, por lo que se refiere a las elecciones locales, con la salvedad apuntada durante una parte del último tercio del siglo XIX, su calificación final tenía una naturaleza política y correspondía a los respectivos congresos estatales; incluso, con motivo de la creación de tribunales electorales locales a fines de la década de los ochenta, los cuales sólo ejercían un control de la legalidad de los actos electorales, los congresos estatales continuaron teniendo la decisión final pues podían revisar y modificar lo establecido por dichos tribunales. Por tanto, durante todo ese periodo, las decisiones sobre las elecciones locales correspondieron a órganos locales y tuvieron un carácter final y definitivo en la respectiva entidad federativa.

Tal situación, como se adelantó, se modificó con la citada reforma de 1996, que se caracterizó, entre otros aspectos, por el establecimiento de un *sistema integral de justicia electoral plenamente judicial*, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa un lugar central, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia del más alto tribunal de la República— y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral; al efecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, así como para la protección judicial de los derechos políti-

co-electorales de los ciudadanos, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales.<sup>2</sup>

El sistema se complementa con la existencia de tribunales electorales en cada una de las entidades federativas para el control de la legalidad y regularidad de los comicios locales, sin olvidar, claro está, que tanto en el ámbito federal como en el local se contemplan diversos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución se encomiendan, respectivamente, a los órganos competentes del Instituto Federal Electoral o de los correspondientes institutos o consejos electorales de los estados y el Distrito Federal.

La idoneidad de la competencia conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en lo tocante a leyes electorales se justifica plenamente, habida cuenta que, desde entonces, mucho más de la mitad de tales medios de defensa constitucional han versado sobre la materia electoral, en la cual el máximo Tribunal del país ha establecido importantes criterios jurisprudenciales en beneficio del Estado constitucional democrático de derecho.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su alta encomienda constitucional de impartir justicia electoral en México, ha venido desempeñando —según lo he pretendido mostrar en diversos trabajos— una función garantista, antiformalista y defensora de la supremacía constitucional, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y haciendo valer los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, así como otros sujetos jurídicos relevantes (*v. gr.*, los partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su eventual posición de predominio sobre los ciudadanos), con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas, habida cuenta de que, como lo ha señalado Manuel Atienza, en un régimen democrático “es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder”.<sup>3</sup>

En este contexto, tanto los tribunales electorales de las distintas entidades federativas, mediante la resolución de procesos impugnativos ordinarios bajo su competencia, como la sala superior del Tribunal Electoral del

<sup>2</sup> Véase Arenas Bátiz, Carlos *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

<sup>3</sup> Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309 y 310.

Poder Judicial de la Federación, a través de dos juicios constitucionales de carácter extraordinario y excepcional para controlar los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas (el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), han venido desempeñando una valiosa y significativa labor en beneficio de la justicia electoral local y la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los comicios de tales entidades.

El proceso que se ha dado en nuestro país hacia la “judicialización de los procedimientos electorales” se presenta no sólo como parte de la evolución histórica de nuestras instituciones que abandonó el contencioso electoral de naturaleza política, sino que además se enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado, como parte también de lo que en forma más amplia se ha denominado “judicialización de la política”.<sup>4</sup>

La judicialización de los procedimientos electorales significa la sustitución de un sistema contencioso de carácter político por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional, es decir, el paso de un sistema donde las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político, conforme con criterios de oportunidad y negociación política, a uno en que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad.

Desde un punto de vista normativo, el tipo de conflictos que conocen y resuelven los tribunales electorales, aun cuando pudieran tener un trasfondo político, no hace que se diriman los mismos con arreglo a consideraciones políticas; podrán tratarse de conflictos políticos, mas se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas,<sup>5</sup> con base en lo establecido en el derecho. La legitimidad de los jueces, satisfechos los requisitos constitucionales y legales para el acceso a la función, particularmente de los jueces constitucionales, no está dada de una vez y para siempre, a partir de su nombramiento, sino que se construye permanentemente mediante la motivación de las resoluciones. Es una legitimación que se adquiere vía la motivación de las sentencias.

4 Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Justicia constitucional y judicialización de la política”, en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, UNAM-IFE-PNUD-IFES-IDEA-TEPJF, 2001, pp. 11-44.

5 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 178.

Parafraseando a Ronald Dworkin, la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme con razones jurídicas.<sup>6</sup>

La competencia en materia contenciosa electoral asignada a tribunales electorales especializados en las entidades federativas (17 de ellos con naturaleza autónoma), con garantías equivalentes a las judiciales, no sólo se ha traducido en niveles crecientes de eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones, sino que ha sido la respuesta a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas, cuyos miembros adquirirían frecuentemente el carácter de juez y parte, tendiendo a prevalecer en sus decisiones los intereses políticos), ajustándola a los principios de constitucionalidad y legalidad, sin exponer al respectivo Poder Judicial o, al menos, el correspondiente Tribunal Supremo de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

En términos generales, la judicialización de los procedimientos electorales en México ha mostrado su funcionalidad y ventajas al garantizar que la resolución de los conflictos electorales se realicen por un tribunal tercero imparcial, mediante medios de impugnación efectivos y con base en los principios de constitucionalidad y legalidad (en pleno acatamiento del derecho a la impartición de justicia completa y efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, así como en el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política, como ocurría en la época del contencioso político a cargo de las cámaras del Congreso o los llamados colegios electorales, lo cual propiciaba recurrentes y prolongados conflictos poselectorales al margen de las vías institucionales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> “Must Our Judges Be Philosophers? Can They be Philosophers?”, New York Council for the Humanities Scholar of the Year Lecture (2000).

<sup>7</sup> Lo anterior ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, no sólo privilegiando la vía institucional para la solución de las controversias electorales sino ajustándose a exigencias técnico-jurídicas (tanto en materia de prueba como de argumentación) para su procedencia y fundamentación, pues la mera movilización y deslegitimación política evidentemente no proporcionan los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

## II. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral federal 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 Guastini,<sup>8</sup> cabe sostener que 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.

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, información, reunión o 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.

Asimismo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se ha convertido en un *medio idóneo para promover y garantizar judicialmente 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, no sólo con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones sino, a partir de 2001, con respecto de la impugnación de actos definitivos y firmes de los partidos políticos, ante un cambio de criterio de la sala superior, después de que quien esto escribe había quedado solo en la minoría y en un

<sup>8</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, p. 121.

voto particular anunciaba la procedencia del referido juicio en contra de actos de los partidos políticos.<sup>9</sup>

En efecto, la sala superior del Tribunal Electoral, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y realizar una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, sostuvo que, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional; en conjunción con el 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos también pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el referido juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, una vez agotados los medios o instancias de defensa internos previstos estatutariamente en los partidos políticos.<sup>10</sup>

Lo anterior ha marcado un punto de inflexión en la evolución de la justicia electoral mexicana, ya que se inscribe en la moderna tendencia de tutelar los derechos fundamentales cuando éstos sean susceptibles de ser violados por ciertos sujetos jurídicos, dada su situación de predominio (sin ser autoridades, atendiendo a la doctrina alemana y austriaca sobre “la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado”), y es acorde con los criterios sostenidos por el más alto Tribunal del país en el sentido de ampliar la noción de autoridad para efectos del juicio de amparo. En este sentido, por ejemplo, diversas ejecutorias de la sala superior han llegado a declarar la inconstitucionalidad de los estatutos de un partido político que no satisfacían el contenido mínimo democrático previsto legalmente; revocar los registros de candidatos de distintos partidos políticos a cargos de elección popular, en virtud de haber postulado a un candidato distinto al

<sup>9</sup> Véase, “Voto particular que formula el magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, en relación con la sentencia recaída en el expediente SP-JDC-015/2002”, aprobada el 7 de mayo de 2002. Tanto dicha ejecutoria como el respectivo voto particular pueden consultarse en la página *web* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx).

<sup>10</sup> Véase, tesis de jurisprudencia: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, vol. Tesis de Jurisprudencia, México, TEPJF, 2005, pp. 161-164.



que había ganado el procedimiento interno de selección; declarar la nulidad de elecciones intrapartidarias, tanto de dirigentes como de candidatos a cargos electivos, cuando no se cumplió la normativa estatutaria, así como revocar sanciones impuestas por algún partido a sus afiliados sin haberse observado el debido procedimiento estatutario o en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Aun cuando lo anterior propició una reacción negativa en los partidos políticos e, incluso, a una iniciativa para que se prohibiera legalmente a las autoridades electorales federales (tanto jurisdiccional como administrativa) inmiscuirse en su vida interna, misma que recibió dictamen favorable unánime en la comisión correspondiente del Senado, estoy convencido de la conveniencia de que el legislador democrático pondere las ventajas de contar con medios institucionales subsidiarios para la resolución de conflictos intrapartidarios y, atendiendo a lo previsto en el artículo 17 constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, en cuanto al derecho a una justicia completa y eficaz ante un tribunal previamente establecido, garantizar la protección judicial de los derechos político-electorales de los ciudadanos en contra de actos definitivos de los partidos políticos.

Sin duda, la consolidación de la democracia electoral mexicana pasa por la ampliación de la democracia interna de los partidos políticos y su garantía jurisdiccional, máxime el cuasi-monopolio de los partidos políticos legalmente establecido para postular candidatos a cargos de elección popular.

En tal sentido, sería también pertinente que, depurando los criterios jurisprudenciales respectivos, se establecieran lineamientos legales explícitos sobre la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos contra actos definitivos de los partidos políticos, estableciendo algunas modalidades, por ejemplo, la ampliación de plazos para la impugnación y las características del informe circunstanciado correspondiente; el contenido mínimo democrático que deben satisfacer los estatutos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular, así como para la adopción de medios de defensa intrapartidarios que respeten el derecho de defensa de los afiliados y un debido procedimiento estatutario, teniendo como guía, según lo ha sostenido habitualmente la sala superior, la armonización de dos derechos fundamentales: el derecho a la libre

autorganización de los partidos políticos y el derecho de sus afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria.

Asimismo y con el objeto no sólo de garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano, sino también para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación, la sala superior estableció que los registros a cargo de la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a cualquier ciudadano peticionario (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), 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. Es importante resaltar que el citado criterio garante del derecho de acceso a la información pública en materia política-electoral se estableció, en forma pionera, por la sala superior antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6o. constitucional, propiciando en la práctica que el peticionario tuviera acceso a estatutos partidarios que, previa nueva impugnación, fueron considerados inconstitucionales por no satisfacer el mínimo democrático, habiéndose ordenado la expedición de nuevos estatutos por el respectivo partido político.

Igualmente y a fin de tutelar por vía jurisdiccional el derecho de acceso a la información pública en materia electoral que otorga a los ciudadanos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la propia sala superior se declaró competente para conocer de las impugnaciones relativas a la contravención del mismo a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

De ahí que resulte conveniente que el legislador democrático puntualice dicha competencia de la sala superior para evitar que eventualmente surja algún conflicto con los tribunales de amparo (aunque es claro que de presentarse éste antes de la reforma legal le correspondería a la Suprema Corte dirimirlo), aprovechando para definir y quizás ampliar su alcance (recuérdese, por ejemplo, que la sala superior estimó que el Instituto Federal Electoral estaba obligado a proporcionar la información relativa a los sueldos

mensuales o ingresos que perciben los dirigentes de los partidos políticos cuando la misma había formado parte del procedimiento de fiscalización respectivo); incluso, cabría ponderar, como lo han propuesto destacados especialistas, si se podría identificar a los partidos políticos como sujetos obligados directos y no sólo a través del IFE para salvaguardar el derecho ciudadano de acceso a cierta información pública político-electoral que obre en su poder.

Asimismo, la sala superior del Tribunal Electoral ha resuelto 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 previstos constitucionalmente para la función estatal electoral, a fin de 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 —sostuvo la sala superior—, 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 derecho.<sup>11</sup>

Por otra parte, teniendo en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la resolución contradicción de tesis 2/2000-PL, estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de atribuciones para inaplicar, en un caso concreto, una norma legal que contravenga la Constitución federal —si bien recientes precedentes apuntan a nuevas posiciones, así sean minoritarias, en el interior del más alto tribunal de la República (como la del ministro José Ramón Cossío)—, toda vez que tampoco tribunal alguno cuenta en la actualidad con tal atribución, cabría ponderar que el Órgano Revisor de la Constitución confiera en forma explícita a algún órgano jurisdiccional dicha facultad (como podría ser al propio TEPJF), con el objeto de colmar esa laguna en el sistema de justicia

<sup>11</sup> Véase, ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-013/2002, aprobada el 5 de junio de 2002.

electoral y no dejar ámbitos inmunes al control jurisdiccional de la constitucionalidad ni propiciar indefensión a sujetos que no tienen acceso a la acción de inconstitucionalidad para combatir leyes electorales inconstitucionales (como ocurre con ciudadanos, agrupaciones políticas y, eventualmente, partidos políticos de nueva creación),<sup>12</sup> tal como lo exigen diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por México.<sup>13</sup>

En todo caso, como ha señalado Archibald Cox, es menester “multiplicar los lugares a los cuales un ciudadano puede recurrir en busca de desagravio a las ofensas que le fueron inferidas”,<sup>14</sup> teniendo en cuenta que, por lo general, es al momento en que cierta ley (creada por la mayoría) se aplica en casos concretos cuando se aprecian de mejor manera sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la sociedad. Al respecto, cabe recordar, con Kelsen, que “la justicia constitucional es un medio eficaz de protección de la minoría contra los abusos de la mayoría”,<sup>15</sup> así como para la salvaguarda de la supremacía de la Constitución y la consolidación de la democracia constitucional.

### III. LA AMPLIACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN BENEFICIO DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral local previstos en los regímenes federales de las democracias occidentales con el objeto de proteger los derechos político-electorales fundamentales de los ciudada-

<sup>12</sup> No escapa a quien esto escribe que el principio de certeza invocado por la Suprema Corte, entre otros argumentos, para justificar su resolución desempeña una función particularmente relevante en todo régimen electoral, si bien cabe advertir que dicho principio también es reconocido en otros sistemas habitualmente considerados democráticos sin que sea óbice para que, en beneficio de la supremacía constitucional y la tutela jurisdiccional efectiva de los derechos de las minorías, opere un control jurisdiccional a través de la inaplicación en casos concretos de normas legales inconstitucionales (como en Alemania, España y Estados Unidos de América).

<sup>13</sup> Véase, Orozco Henríquez, J. Jesús, “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, en *id.*, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 110-113.

<sup>14</sup> Cox, Archibald, *El rol de la Suprema Corte en el gobierno americano*, trad. de Guillermo A. Berisso, Buenos Aires, Edizar, 1980, p. 137.

<sup>15</sup> Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo, *Anuario Jurídico*, México, núm. I, 1974, p. 512.

nos, es posible apreciar un espectro que va de sistemas fuertemente centralizados a otros ampliamente descentralizados, en el entendido de que, en general, la decisión final de toda elección local, eventualmente y, al menos, en cierta medida, corresponde a una instancia jurisdiccional central que, como tal, siguiendo a Kelsen, no correspondería propiamente a un órgano (del orden) de la Federación [*vis a vis* los órganos (de los órdenes) parciales de las entidades federativas] sino a un órgano del Estado federal o nacional como un todo (en palabras de Ulises Schmill, un órgano del orden constitucional).<sup>16</sup> En este sentido, por ejemplo, se llega a conferir tal función a la Corte Suprema del respectivo Poder Judicial federal (Canadá, Estados Unidos y Argentina), a un órgano electoral especializado dentro del Poder Judicial federal (México, Brasil y Venezuela), o bien, al correspondiente Tribunal Constitucional, siguiendo el modelo europeo (Austria).<sup>17</sup>

De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos la resolución de conflictos electorales se encuentra totalmente centralizada, en virtud de que el correspondiente tribunal o sala electoral (al igual que, con posterioridad, tratándose de cuestiones de constitucionalidad, el órgano supremo del respectivo Poder Judicial) es el único que conoce tanto de impugnaciones contra actos relativos a elecciones federales como de las entidades federativas (es el caso de Brasil y Venezuela); en otro, si bien hay órganos electorales administrativos y jurisdiccionales en cada entidad federativa, el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema de Justicia (así ocurre en Argentina), mientras que en nuestro país, como se sabe, las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a elecciones locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa, aun cuando se prevén medios de impugnación ante la sala superior del referido Tribunal Electoral para controlar la

<sup>16</sup> Schmill, Ulises, "Fundamentos teóricos en la defensa de la Constitución en un Estado federal", en Cossío, José Ramón y Pérez de Hacha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Distribuciones Fontamara, 1997, pp. 11-42.

<sup>17</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Sistema de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 45-58.

constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales (México).<sup>18</sup>

Por lo que se refiere a los Estados Unidos de América, en cambio, la resolución de conflictos electorales se encuentra más descentralizada, en tanto que si bien la decisión final sobre las elecciones federales corresponde a órganos políticos [en tanto que, de acuerdo con la Constitución, cada cámara (la de Representantes y el Senado) es juez de las elecciones de sus respectivos miembros y ambas cámaras podrían coincidentemente modificar las resoluciones estatales sobre la integración del Colegio Electoral para la elección presidencial], generalmente, de acuerdo con las leyes de las distintas entidades federativas, corresponde conocer previamente a instancias jurisdiccionales estatales de las controversias que surjan tanto respecto de elecciones federales como de las locales, con independencia de que las resoluciones que les recaigan sean susceptibles de ser impugnadas, por razones de constitucionalidad, ante la Suprema Corte.<sup>19</sup>

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del sistema federal, que permite unidad nacional o diversidad regional según las necesidades cambiantes de cada específico país, frente a algunas voces aisladas que propugnan por una mayor centralización para conferirle a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución de los conflictos electorales locales (argumentando que, a diferencia de lo que se observa en el ámbito federal, no en todas las entidades federativas se han logrado implantar en la práctica los principios constitucionales rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia), cabría ponderar si, en un futuro, mejor convendría que se desconcentrara o, en su caso, descentralizara aún más la resolución de los medios de impugnación electorales para conferirle tal atribución, en primera instancia, a los tribunales electorales locales, no sólo respecto de los comicios locales sino también de los federales (al menos, los relacionados con diputados federales y senadores), conservando la sala superior la competencia para conocer de impugnaciones contra las resoluciones definitivas y firmes de autoridades electorales locales, una vez agotadas las instancias locales (lo cual acarrearía la

<sup>18</sup> Véase, Orozco Henríquez, Jesús, “El contencioso electoral. La calificación electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 1152-1288.

<sup>19</sup> Véase, Garber, Marie y Frank, Abe, *Contested Elections and Recounts*, Washington, D. C., Federal Election Commission, 1990, 2 vols.

eventual supresión de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y, quizás a mediano plazo, por razones estrictamente de constitucionalidad.

Lo anterior, sin duda, requiere previamente de un fortalecimiento de los tribunales electorales locales a fin de asegurar, en mayor medida, su autonomía funcional orgánica (aun dentro del respectivo Poder Judicial), así como la independencia e imparcialidad de sus miembros (frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos) y la eficiencia y efectividad de los medios de impugnación bajo su conocimiento, a través de la ampliación de las garantías judiciales (orgánicas y procesales) previstas en el artículo 116 de la Constitución federal.

#### IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

En lo concerniente al fortalecimiento del federalismo judicial electoral y la necesaria autonomía e independencia de los tribunales electorales de los estados, conviene tener presente la tesis de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que si los tribunales locales estatales son parte del Poder Judicial, rigen para ellos las reglas específicas previstas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, a fin de hacer efectiva la independencia judicial en la impartición de justicia local que las leyes, tanto federales como locales, deben garantizar, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que formen parte de ese poder.<sup>20</sup>

A fin de fortalecer tales principios y asegurar la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros, incluso los correspondientes a tribunales electorales que no forman parte del Poder Judicial, como lo he sostenido en diversos foros<sup>21</sup> (teniendo presente que hay una iniciativa de reforma constitucional en el ámbito federal auspiciada por la Asocia-

<sup>20</sup> Véase la tesis jurisprudencial número 8/2002 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS. SI SON PARTE DEL PODER JUDICIAL, RIGEN PARA ELLOS LAS REGLAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, febrero de 2002, p. 594.

ción de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana), una vía puede ser el establecimiento en la fracción IV del artículo 116 constitucional de auténticas y mayores garantías judiciales, tanto orgánicas como procesales.

En este sentido, es indispensable asegurar la estabilidad judicial de los miembros de los tribunales electorales mediante el establecimiento de periodos precisos y largos de duración en el encargo, o, incluso, su inamovilidad, asegurando la permanencia de los organismos jurisdiccionales electorales y eliminando la temporalidad en su funcionamiento como ocurre en algunos estados; la renovación escalonada de sus integrantes, en beneficio de la estabilidad institucional; su incorporación a la carrera judicial; una remuneración decorosa, así como la depuración de los procedimientos y requisitos profesionales y apartidistas de designación, con el objeto de asegurar la idoneidad profesional y técnica para el cargo (incluyendo un perfil apartidista) y el consenso entre las diversas fuerzas políticas. Igualmente, buscar mecanismos para propiciar cierta autarquía financiera del órgano jurisdiccional, así como conferirle atribuciones normativas internas y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales electorales en las entidades federativas a partir de finales de la década de los ochenta, en términos muy generales —en virtud de que cada una ha tenido su propio desarrollo histórico— se puede apreciar, primero, la frecuente creación legislativa de un órgano electoral jurisdiccional, de carácter temporal, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad (con cierta tendencia reciente hacia la exclusión del Ejecutivo en la postulación de sus integrantes, además de exigir mayorías calificadas en el órgano legislativo que finalmente designa a sus miembros), transformándose las más de las veces en un órgano jurisdiccional especializado permanente.

Aun cuando la mayoría de los tribunales electorales de las entidades federativas tienen una naturaleza autónoma respecto de los tres poderes clásicos, a partir de la reforma federal de 1996 se aprecia cierta tendencia a ir incorporando paulatinamente a dichos órganos jurisdiccionales al correspondiente Poder Judicial. Sin embargo, en el caso del Tribunal Electoral de



Quintana Roo, primero fue autónomo, después formó parte del Poder Judicial y, recientemente, volvió a otorgársele autonomía.

En congruencia con lo establecido en los artículos 116 y 122 de la Constitución federal, todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales (así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal) de las entidades federativas establecen, cuando menos, el organismo público autónomo especializado de naturaleza administrativa encargado de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales (al cual legalmente, por lo general, se le confieren atribuciones para resolver determinados medios de impugnación de naturaleza administrativa), así como el órgano jurisdiccional (tribunal electoral) encargado de dirimir las controversias que surjan con motivo de los comicios, si bien algunos lo hacen de manera más general y dejan a la legislación ordinaria la regulación más precisa de los aspectos técnicos (como Baja California, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Tlaxcala). La mayoría de los ordenamientos constitucionales subraya que, en el ámbito de cada entidad federativa, el correspondiente tribunal electoral es “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia”. No obstante lo anterior, cabe mencionar que la Constitución del Estado de Oaxaca le confiere a un órgano político, como es el Congreso del estado, la atribución de calificar las elecciones de los ayuntamientos bajo el sistema de usos y costumbres indígenas, sin que prevea de manera explícita algún medio de impugnación jurisdiccional local para combatir la decisión respectiva.

La generalizada regulación explícita a nivel constitucional local de los respectivos organismos electorales administrativos y jurisdiccionales obedece frecuentemente al propósito de otorgarle mayor permanencia a las respectivas normas electorales y evitar que una coyuntural mayoría en cierta legislatura pretenda aprovechar el procedimiento más flexible para reformar la legislación ordinaria o secundaria y modificar de manera facciosa las reglas de acceso al poder público. Sin embargo, tal situación ha propiciado que se desvirtúe la naturaleza constitucional de tales ordenamientos y se incorporen múltiples disposiciones propiamente reglamentarias, con los consecuentes inconvenientes técnicos y políticos, además de la desvalorización de la Constitución. Una solución alternativa sería que efectivamente se dejara a la legislación ordinaria regular la mayor parte de esas cuestiones, pero se exigiera en la correspondiente Constitución (local), como ocurre en otros países (*v. gr.*, Argentina, España, Guatemala,

Nicaragua y Uruguay), una mayoría calificada (quizás de 2/3 de los miembros) para reformar la legislación electoral a fin de que gocen de mayor permanencia y queden debidamente salvaguardados los derechos de las minorías políticas sin que con este propósito se sobrecargue el texto constituyente con disposiciones típicamente reglamentarias; incluso, lo anterior podría ser una exigencia prevista en el propio artículo 116, fracción IV, de la Constitución federal.

De especial importancia es el aseguramiento de la estabilidad judicial de los miembros de los tribunales electorales locales, eliminando la temporalidad de la que adolecen en nueve entidades federativas (pues sólo funcionan durante los procesos electorales locales) y garantizando su permanencia durante varios años o diversos procesos electorales. Es pertinente mencionar que, al menos, en cinco de los 23 que sí tienen carácter permanente, durante el intervalo entre procesos electorales desempeñan alguna otra función jurisdiccional. En este sentido, si bien es fundamental salvaguardar la especialización del órgano jurisdiccional para obtener mayores niveles de eficiencia y profesionalismo, con el objeto de optimizar recursos y obtener mayor comprensión de la opinión pública y de las ramas políticas de gobierno en cuanto a la asignación del presupuesto, cabría ponderar conferir la competencia para resolver los medios de impugnación en materia electoral al correspondiente tribunal o sala del contencioso administrativo por su afinidad (como en Campeche y Tlaxcala), al competente para dirimir las controversias sobre acceso a la información (como en Sonora), o bien, a los incipientes tribunales o salas constitucionales locales que se han venido estableciendo en diversas entidades federativas, para así constituir, en este último caso, sendos tribunales o salas constitucionales y electorales con la relevancia pública y el estatus jurídico e institucional inherentes.

La gran mayoría de los tribunales electorales locales (26) resuelven en una sola instancia, en tanto que sólo seis son sistemas bi-instanciales por lo que se refiere a los medios de impugnación contra los resultados electorales en el ámbito de la entidad federativa. Al respecto, cabría ponderar la supresión del sistema bi-instancial local, pues reduce todavía más el tiempo disponible para realizar un trabajo jurisdiccional profesional tanto en las instancias locales como en la federal.

Por otra parte, la mayoría (22) de los tribunales electorales se integra con tres miembros, en tanto que sólo uno se conforma con siete y otros nueve con cinco miembros.

En cuanto al procedimiento previsto para designar y cubrir las ausencias definitivas de los magistrados electorales de las entidades federativas, cabe mencionar que en 27 es competencia del respectivo Congreso del estado (o Asamblea Legislativa del Distrito Federal), a través de una mayoría calificada de dos terceras partes de sus miembros presentes, en el entendido de que en tres estados, durante los procesos electorales, se incorporan como magistrados electorales algunos magistrados del Tribunal Superior de Justicia designados por el pleno; asimismo, en Aguascalientes, cabe la posibilidad de que el gobernador del estado designe a los magistrados electorales numerarios y supernumerarios cuando el Congreso no los designe en un plazo de siete días hábiles. Por lo menos en siete estados se prevé la emisión de una convocatoria pública abierta para que todos los profesionales del derecho residentes en el estado, interesados en participar en el procedimiento de designación de magistrados electorales, puedan inscribirse. Asimismo, en cuatro estados se prevé la postulación de magistrados electorales por parte de instituciones de educación superior, colegios de abogados y demás organizaciones sociales y civiles.

En nueve entidades federativas se prevé que la designación de la totalidad de los magistrados electorales por parte de la legislatura local sea a propuesta del respectivo Tribunal Superior de Justicia. En otros cuatro estados, la designación por el Congreso es a partir de la propuesta en terna del respectivo Consejo de la Judicatura, a través del Ejecutivo o del Tribunal Superior de Justicia. Por su parte, en ocho estados, la designación por el Congreso es a partir de la propuesta que formulen los partidos políticos o las respectivas fracciones parlamentarias.

El periodo en el encargo de magistrado de los tribunales electorales locales fluctúa entre únicamente la duración de un proceso electoral (Aguascalientes, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí); un periodo de tres años (Baja California y Querétaro) o de cuatro años (Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit y Zacatecas); dos procesos electorales ordinarios (Estado de México, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas), o bien, un periodo de seis años (Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán), siete años (Chiapas, Sinaloa y Tabasco), ocho años (Colima y Distrito Federal), nueve años

(Sonora) y hasta diez años (Veracruz). Cabe advertir que únicamente Campeche prevé la posibilidad de inamovilidad para el caso de que los magistrados sean ratificados en el encargo.

Aun cuando la gran mayoría de los estados prevén expresamente la posibilidad de relección, cuatro entidades federativas la prohíben expresamente (Baja California, Colima, Distrito Federal y Veracruz) y en tres no se regula en forma explícita (Baja California Sur, Sinaloa y Tamaulipas).

Casi la totalidad de las Constituciones o leyes locales (con la salvedad de Guerrero, San Luis Potosí y Tlaxcala) prevén el derecho de los magistrados electorales a percibir como salario la remuneración que la ley determina, la cual no podrá ser disminuida durante el desempeño de su encargo. Sin embargo, teniendo en cuenta la variedad de montos en las entidades federativas y lo reducido del salario en algunas, sería necesario establecer mayores garantías para que la remuneración correspondiente de los magistrados electorales fuese decorosa.

Como garantía en favor de los justiciables destinatarios de la función jurisdiccional, la Constitución federal, así como los ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas, también establecen un régimen de responsabilidades políticas, penales y administrativas, aplicables a los magistrados electorales que, ante el eventual abuso de la potestad pública que ejercen y de las garantías de independencia que en la ley se les otorga, excedieran los límites de sus atribuciones legales en perjuicio de la función jurisdiccional y de la sociedad a la que sirven, siendo derecho de cualquier ciudadano formular la denuncia correspondiente.

Es necesario señalar que, si bien en algunas entidades federativas la regulación de los medios de impugnación electoral adolece de vaguedad, en cuanto que son insuficientes e imprecisas las disposiciones respectivas, en la gran mayoría se advierte cierta sobreterreglamentación de la materia, en ocasiones, compleja y farragosa, todo lo cual dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso, para el especialista, máxime cuando la regulación del contencioso electoral se encuentra dispersa en distintos ordenamientos. En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral en la mayoría de los ordenamientos de las entidades federativas de nuestro país, por lo que pudiera resultar conveniente su revisión a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de las disposiciones respectivas, las cuales deberían redactarse en un lenguaje sencillo y claro, así como simplificar los diversos

medios de impugnación (como ocurre, por ejemplo, con la legislación de Coahuila), para satisfacer exigencias de acceso a la justicia y seguridad jurídica, además de impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los organismos encargados del contencioso electoral para contrarrestar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas.

Los diversos sistemas contenciosos electorales locales contemplan medios de impugnación tanto de carácter administrativo (cuya resolución se encomienda al propio órgano encargado de organizar la elección que emitió el acto o a su superior jerárquico) como jurisdiccional (cuya resolución se encarga a un tercero imparcial, como es el correspondiente tribunal electoral), los cuales pueden clasificarse en tres sectores: remedios procesales, recursos procesales y procesos impugnativos, en tanto que los segundos, a su vez, pueden ser ordinarios, extraordinarios o excepcionales.

Resulta conveniente ampliar las bases constitucionales de los sistemas locales de medios de impugnación electoral y las garantías procesales de las partes, a fin de asegurar un mayor acceso a la justicia electoral de manera completa y efectiva; así, por ejemplo, generalizar la existencia de instancias locales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos no sólo frente a posibles violaciones por parte de autoridades electorales sino, incluso, de partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su posición de predominio frente a los ciudadanos (para salvaguardar el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión; en términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le compete garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación.

Igualmente, es pertinente generalizar el establecimiento de un plazo razonable máximo para que los tribunales electorales resuelvan los medios de defensa de su competencia y, así, permitir la eventual impugnación y resolución por la sala superior del Tribunal Electoral federal de los juicios de revisión constitucional electoral y protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En todo caso, la reforma de la Constitución federal no constituye la única vía para fortalecer el federalismo judicial electoral, pues, atendiendo a las bondades del régimen federal y según se ha mostrado, cabe la posibilidad de que las reformas sean realizadas por los órganos constituyentes o legislativos de las entidades federativas, en ejercicio de sus facultades, como ha acontecido en diversas entidades federativas en que se han registrado importantes innovaciones en el ámbito del control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales electorales locales.

Como se adelantó, en diversas entidades federativas del país se han establecido medios impugnativos locales que tienen por objeto garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, en algunos casos, en contra de actos de partidos políticos. A título ilustrativo, se pueden citar los casos en que se prevén medios para impugnar diversos actos de autoridades electorales locales relacionados con el registro electoral (por ejemplo, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León), incluso, contra actos de partidos políticos (como en Coahuila y Tlaxcala) y, más concretamente, las decisiones que involucren la expulsión de algún miembro (en Colima).

Asimismo, cabe recordar los casos en que las entidades federativas, con motivo del enriquecimiento de los derechos político-electorales de los ciudadanos previstos en el ámbito federal (*v. gr.*, a través de la admisión legal de candidaturas independientes o del establecimiento de procedimientos de democracia semidirecta o participativa, como el referéndum o el plebiscito, o bien, de la adopción de elecciones bajo el sistema de usos y costumbres indígenas), prevén legislativamente medios locales para tutelar jurisdiccionalmente tales derechos ante el respectivo tribunal electoral estatal.

Es importante señalar que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la necesidad de observar puntualmente el sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, con miras a fortalecer el federalismo judicial electoral.

Así, por ejemplo, la sala superior del citado órgano jurisdiccional ha establecido que debe considerarse que, de la interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales, se deriva un mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales preferentemente locales. En efecto, atendiendo al carácter extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, acorde con lo dispuesto en los artículos 17, 40, 41, primer párrafo, 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, la sala superior ha sostenido que el *funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral*, por lo que debe privilegiarse toda interpretación de la normativa local que conduzca a tal conclusión, de modo que, conforme con el sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si 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 a ocurrir ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal competente en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados y, sólo una vez agotadas las instancias locales, en respeto al principio de definitividad y firmeza, estar en aptitud de acudir al Tribunal Electoral federal.

Con independencia de lo anterior, es imperativo que los tribunales electorales locales ejerzan plenamente, es decir, de manera aún más vigorosa, sus atribuciones conferidas en el ordenamiento. Por ejemplo, dichos órganos jurisdiccionales están en aptitud de realizar *aplicaciones directas de, e interpretaciones conformes con*, la Constitución federal en la impartición de justicia, así como realizar un más efectivo control de legalidad al ejercer un control de la constitucionalidad local cuando no se encuentre reservado a algún otro órgano jurisdiccional de la respectiva entidad federativa, tal como ha sido reconocido por el Tribunal federal, en la tesis relevante de la sala superior, cuyo rubro es: CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> El texto de la tesis relevante puede consultarse en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación oficial*, vol. *Tesis Relevantes*, México, TEPJF, 2005, pp. 449-451.

En este sentido, por ejemplo, cabe tener presente que en Coahuila la ley electoral expresamente prevé la facultad del respectivo Tribunal Electoral para inaplicar en casos concretos normas legales contrarias a la Constitución local.

#### V. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

La consolidación de la democracia electoral mexicana y la garantía efectiva de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos político-electorales, pasa, sin duda, por el fortalecimiento del federalismo judicial electoral.

Aun cuando estoy convencido de que, en términos generales, la magistratura electoral local se encuentra ya madura para asumir a plenitud la competencia para resolver en una primera instancia también las impugnaciones relacionadas con los comicios federales (al menos, los de carácter legislativo), según se ha propuesto, dada la diversidad que aún prevalece entre los distintos tribunales electorales de las entidades federativas, no hay que descartar la pertinencia de una reforma en tres fases o etapas:

Una primera, de urgente e inaplazable instrumentación, es el fortalecimiento de las garantías judiciales de la magistratura electoral local, en los términos señalados.

Una segunda, es el traslado a los tribunales electorales locales de la competencia para resolver también, en una primera instancia, las impugnaciones relacionadas con las elecciones federales (particularmente, de diputados y senadores), cuya entrada en vigor podría ser a partir de las elecciones intermedias de 2015 (con el objeto de que desde el momento de definir las próximas integraciones de los tribunales electorales locales se tenga ya presente que eventualmente asumirían tal competencia).

Una tercera etapa, la reducción del alcance del juicio de revisión constitucional electoral a cuestiones estrictamente de constitucionalidad, dejando intocados los aspectos propiamente de legalidad resueltos por los tribunales electorales locales.

Dado que en una primera etapa sólo se fortalecerían las garantías judiciales de la magistratura electoral local (con independencia de que simultáneamente en cada entidad federativa se depurara el respectivo sistema de medios de impugnación electoral), pareciera razonable que en este primer momento y en favor de la desconcentración de la resolución de los conflictos electorales, se aprobara también por la Cámara de Diputados la iniciati-



va de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aprobada por la Cámara de Senadores el 26 de abril de 2006, a través de la cual se traslada a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para resolver el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de las autoridades electorales de las entidades federativas relacionados con las elecciones de diputados locales y ayuntamientos o jefes delegacionales del Distrito Federal, conservando la sala superior la relativa a las elecciones de gobernador, en el entendido de que a esta última también se le confiere la facultad de atracción respecto de cualquier impugnación relacionada con las mencionadas elecciones legislativas y municipales, así como la resolución de eventuales contradicciones de tesis entre las salas regionales. Lo anterior no sólo permitiría acercar la resolución de los medios de impugnación a la sede donde se realizó el acto originalmente impugnado, sino organizar mejor el desahogo del trabajo jurisdiccional del tribunal electoral federal y, eventualmente, reducir el lapso entre elección y toma de posesión o instalación de los órganos electos, atendiendo la conveniencia de que se unifiquen en una sola jornada electoral anual los comicios a celebrarse en el año correspondiente, pues la casi permanente realización de procesos electorales en nuestro país propicia continuos enfrentamientos entre las fuerzas políticas en detrimento de condiciones que contribuyan a la celebración de acuerdos políticos y mejorar las condiciones de gobernabilidad democrática.

Desde mi perspectiva, como he intentado mostrar, las innovaciones para hacer plena realidad el federalismo judicial electoral podría darse, en suma, en tres diferentes vertientes:

1. Algunas modificaciones, desde luego, requerirían de una reforma constitucional a cargo del órgano revisor de la Constitución, quizás en distintas etapas.
2. Otros cambios podrían realizarse por los constituyentes estatales y las legislaturas locales, en ejercicio de sus respectivas potestades.
3. Sin embargo, no todo es cuestión de reformas constitucionales o legales, sino que también puede avanzarse gran trecho en la medida en que los órganos jurisdiccionales ejerzan cabal y vigorosamente sus atribuciones.

El federalismo, en general,<sup>23</sup> y el federalismo judicial electoral, en particular, no son fines en sí mismos sino que constituyen complejas técnicas de descentralización de los Estados modernos, es decir, tienen un carácter instrumental, tendentes a hacer realidad, entre otros, los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, así como los derechos a una *gestión pública democrática*,<sup>24</sup> entre los que figuran el imperio del derecho, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la independencia e imparcialidad de los jueces electorales.

En todo caso, cualquier propuesta de reforma requiere ponderarse debidamente, no sólo a fin de consolidar los evidentes avances obtenidos en la impartición de justicia electoral en México, sino también para avanzar en la consecución de un federalismo judicial electoral vigoroso y eficiente, en beneficio del Estado constitucional democrático de derecho que postula la defensa de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

<sup>23</sup> Véase, Friedrich, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968, 193 pp.

<sup>24</sup> Acerca del concepto de derechos democráticos, véase: ONU, Comisión de Derechos Humanos 1999, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57 sobre la “Promoción del derecho a la democracia”; citado en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.