

UNA PERSPECTIVA JUDICIAL DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

A manera de prólogo

Siempre es grata la oportunidad de prologar la obra de los amigos, pero más grata cuando a la amistad se suma la autoridad del saber. Este es el caso que me ocupa, razón por la cual distraigo al lector antes de que se asome a esta nueva obra sobre el derecho electoral mexicano, para expresar algunas palabras sobre ésta y otras sobre los autores.

Para lo primero, parto de una premisa que espero me permitan los lectores: este es un libro necesario y oportuno sobre el derecho electoral mexicano desde la perspectiva judicial. Ambas características se desprenden de los perfiles que admite la elaboración doctrinal y normativa del derecho electoral a partir de la reforma de 1977; reforma que permitió su concepción con el reconocimiento de los partidos políticos a nivel constitucional.

El paso de los años ha dejado claro que el derecho electoral mexicano es un derecho sumamente dinámico, generador de discusiones y polémicas en el ámbito público, pero también, lamentablemente, bastante desconocido. Frente a la multiplicidad de principios, reglas e interpretaciones sobre las figuras electorales, aparece el desconocimiento de todo ello. Así, en ocasiones, la discusión pública se muestra rayana en la ignorancia, reflejo del desconocimiento por parte de la ciudadanía de los propios órganos gubernamentales y niveles en que lo electoral tiene lugar y se desenvuelve, puesto que todo pareciera se concreta en un momento único e irrepetible: la jornada electoral. Bastaría aludir a la confusión, quizá basada en una equívoca similitud de siglas, entre el órgano electoral administrativo y el jurisdiccional, para sugerir que en más de un sentido el eje del imaginario social respecto de lo electoral es la jornada comicial.

Sin embargo, el derecho electoral no se reduce a la jornada comicial, sino que es mucho más complejo. El dinamismo a que se hacía alusión ha traído aparejada un incremento en la tecnicidad de lo electoral. Esto ha dado lugar a un fenómeno bastante curioso: siendo uno de las pocas disciplinas jurídicas que resultan “atractivas” para la ciudadanía, su complejidad administrativa y procesal impiden una adecuada comprensión de la misma en su aspecto teórico y procesal.

Lo que llama la atención de esta disciplina jurídica es la permeabilidad social que le caracteriza. La pasión que desata lo político y lo electoral, se acerca y confunde con las pulsiones presentes en lo religioso y lo deportivo. Y los elementos son coincidentes: fe, confianza, competencia, triunfo, derrota. El

VI

ánimo ciudadano se enciende en la arena electoral y en este contexto lo electoral cobra una dimensión que ninguna otra disciplina jurídica tiene. Aunado a ello, lo electoral nos acerca a un ciudadano que percibe su derecho en conjunto, no solo en lo individual. Ello se explica por el carácter colectivo que implica lo electoral: la democracia.

Como pocas construcciones jurídicas, lo electoral es reflejo de una figura que se aleja del tradicional individualismo para acercarse a lo comunitario. La democracia no se vive en lo individual, se vive en lo colectivo. El ciudadano no lo es en el plano privado, sino en el público. Como lo advertía Rabasa en sus clases, el tránsito del derecho privado al derecho público, convierte al individuo en protagonista de la vida política. O parafraseando a *contrario sensu* el contenido del artículo 3º constitucional, la democracia no es un sistema de vida fundado en el mejoramiento del individuo, sino del pueblo. No en balde la democracia liberal ha sido revisitada desde la regla de mayorías.

Esos elementos reunidos producen visiones distintas según quien sea el interesado, es decir, la militancia, adherencia o simpatía hacia un partido o una candidatura terminan definiendo el modo de ver lo electoral. La pulsión electoral en no pocas ocasiones impide la objetividad, sobre todo cuando se resuelven los conflictos en las sedes administrativas y jurisdiccionales, donde lo que se define es el triunfo de quién cuenta con “nuestro apoyo”. Es el momento en que las instituciones se ponen a prueba.

Los jueces electorales, verdaderos jueces constitucionales, son los encargados de definir los contornos de esas lábiles instituciones que el legislador plasmó en la ley. Construye un acervo obligatorio a fuerza de resoluciones en las cuales se plantea la legalidad y la constitucionalidad de los actos y resoluciones de los actores y órganos electorales de todo tipo. Se constituye en la última opinión, con fuerza vinculante, para quienes acuden a exponer un conflicto de naturaleza electoral, siempre que cumpla con los requisitos que se imponen por la propia Constitución y leyes.

Lo he querido explicar de este modo para que se comparta la idea de que el libro es necesario y oportuno. Esa oportunidad se explica precisamente, siguiendo la definición que ofrece la Real Academia Española, por la coyuntura o conveniencia de tiempo y lugar, para explicar lo que implica definir las instituciones electorales en sede jurisdiccional.

El presente libro es una explicación, desde lo judicial, del derecho electoral. No puede entenderse de otra manera el conjunto de ensayos reunidos aquí, especialmente por el subtítulo de la obra. La justicia electoral puesta a prueba ofrece respuestas, aunque las mismas no sean necesariamente compartidas por quienes acuden a ella. Precisamente por esa falta de consenso, el juzgador electoral (como cualquier otro en el sistema jurídico mexicano) acude a

principios, reglas y precedentes para dar la respuesta, y a partir de ello realiza la interpretación aplicable al caso y argumenta para justificar tal aplicación.

El conjunto de ensayos aquí reunidos es principalmente una explicación judicial porque da razones, brinda argumentos, sobre el porqué se ha dado uno u otro contenido a los actos, normas y resoluciones que resultan impugnadas ante la justicia electoral. El contenido de lo analizado puede estar ajustado o no al marco jurídico y de ahí derivarán consecuencias jurídicas, especialmente relacionadas con las pretensiones de los impugnantes. En el caso, los temas son variados y constituyen una atractiva amalgama de asuntos que han sido discutidos por el tribunal de última instancia en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A tal fin, los autores han dividido el contenido del libro en siete apartados, que comprenden estudios particulares.

El primero de ellos está dedicado a la autonomía de los órganos electorales, especialmente referido al caso del Distrito Federal. Es un análisis de la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-105/2008 y su acumulado. La discusión gira en torno a la posibilidad de renovación de manera anticipada de los integrantes del Instituto Electoral del Distrito Federal. El asunto resulta relevante porque se presentó una doble impugnación: vía la jurisdicción electoral y vía el control constitucional abstracto. El primero ante el TEPJF y el segundo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Los autores nos recuerdan que, conforme con el criterio sostenido por la SCJN, la normativa incluida en el Estatuto de Gobierno integra el bloque de constitucionalidad para dicha entidad federativa y que en ella es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la que tiene la facultad de expedir las disposiciones que rigen las elecciones locales. Los hechos implícitos en la controversia tenían que ver con la designación en diciembre de 2005, por el pleno de la ALDF, de los Consejeros del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), por un periodo de 7 años. Más tarde, merced a la reforma de 2008 que dio un nuevo código electoral al DF, y que en la parte que interesa entró en vigor al reformarse el Estatuto de Gobierno, se emitió un acuerdo de la ALDF para establecer el procedimiento y el número de Consejeros Electorales entonces en funciones, que serían sujetos a renovación escalonada.

Dicho acuerdo se consideró estaba fundado en un artículo inconstitucional, por lo cual se exigía su inaplicación y, por ende, la revocación del acuerdo. La Sala Superior decidió, el 11 de junio de 2008, revocar el acuerdo impugnado, en virtud de que se consideró que la prescripción en la que se fundaba era inconstitucional. Más tarde, la SCJN el 9 de julio de 2008, resolvió declarar la invalidez de la porción normativa invocada en el acuerdo. La sentencia del TEPJF enfatizó que al no existir en el orden jurídico del DF hipótesis para la

VIII

destitución de los consejeros, lo intentado por la ALDF era un claro y evidente atentado a la autonomía del órgano superior de dirección del IEDF.

Se menciona que el hecho de que la Sala Superior haya revocado el acto impugnado, por considerar que se fundaba en una prescripción inconstitucional, si bien estuvo justificada en cuestiones de técnica normativa, precisó los límites que aún los órganos reformadores de la ley tienen en el ejercicio de esta función. En este caso, el poder del juez de constitucionalidad se hizo evidente, puesto que, no obstante el consenso de los partidos políticos representados en la Comisión de Gobierno de la ALDF, su actuar no solo fue objeto de escrutinio constitucional, sino que se declaró violatorio de la norma suprema, lo que pone en evidencia que, aún ante el consenso de los partidos políticos, cualquier infracción constitucional será sancionada.

El segundo apartado se dedica al análisis de la desconcentración del control de la constitucionalidad en México y se revisan entre otros las resoluciones de los asuntos SUP-JDC-2766/2008; SUP-JDC-9/2009; SUP-JRC-14/2009 y SUP-JRC-27/2009. La discusión se centra en las consecuencias posibles respecto de la facultad de realizar la inaplicación de una norma estatal que se considere contraria al texto constitucional. El tema se vincula con el principio aun reconocido de la relatividad de la sentencia, según el cual la resolución dictada en un asunto solo afecta a las partes.

Para apoyar los argumentos vertidos, los autores acuden a la revisión histórica del modelo norteamericano, respecto del cual se coincide en que los constituyentes nacionales tomaron inspiración para dar contenido al precepto que hoy se recoge en el artículo 133 de la Constitución federal.

El tercer apartado se ocupa del análisis de la residencia como requisito de elegibilidad electoral. Para ello, se describen las prescripciones constitucionales relativas a la residencia, posteriormente se aclara que la vecindad es un requisito equivalente a la residencia en el contexto electoral. Los autores ofrecen un amplio recuento histórico de tal figura.

Conforme con la idea de analizar las resoluciones dictadas por el TEPJF, en este apartado se analizan entre otros los criterios sostenidos en los asuntos SUP-JRC-24/2000; SUP-JRC-336/2000; SUP-JRC-170/2001; SUP-JRC-130/2002; SUP-JRC-83/2002; y, SUP-JRC-203/2002. En este artículo se advierte además que los autores recurrieron al derecho comparado para sustentar sus argumentos. En específico, se estudian resoluciones tanto de la Corte Europea de Derechos Humanos, como de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América.

En el apartado cuarto, los autores abordan un tema bastante polémico, el relativo a la utilización de símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

El enfoque inicial es precisamente el histórico, al revisar esta figura desde la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, de 19 de septiembre de 1916, texto normativo en el cual se mencionó por primera vez la prohibición de que los partidos políticos utilizaran nombre o denominación religiosa. Se señala que la motivación de la disposición, que no aparecía originalmente en la Ley Electoral de 1911, fue descalificar la participación del Partido Católico Nacional. Los autores revisan la evolución antes de analizar los criterios contenidos en las resoluciones de los asuntos SUP-RAP-11/2000; SUP-REC-34/2003; SUP-RAP-219/2009; SUP-JRC-069/2003; SUP-JRC-604/2007; SUP-JRC-15/2008; SUP-RAP-320/2009, entre muchos otros.

El apartado quinto está dedicado a la llamada causal abstracta de nulidad. Aquí se señala que la jurisprudencia relativa a esta figura surgió como consecuencia del SUP-JRC-487/2000, en el cual se discutió la declaración de validez de la elección de gobernador de Tabasco. La razón de estudiar esta institución tiene que ver con el hecho de que dicha jurisprudencia se derogó mediante la reforma constitucional de noviembre de 2007, específicamente por el contenido en la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 de la CPEUM.

En este apartado, se explica que el origen de la nulidad abstracta fue la omisión legislativa para prever como sanción la nulidad de elecciones estatales ante irregularidades graves y constantes durante todo el proceso electoral. Se enfatiza que es el resultado de la interpretación que el TEPJF, como tribunal constitucional, hace de los principios constitucionales que rigen la función electoral. Aquí se analiza lo resuelto en los asuntos SUP-JRC-487/2000; SUP-REC-9/2003; SUP-JRC-497/2007; SUP-JRC-500/2007; y, SUP-JRC-165/2008, entre otros.

El sexto apartado de la obra lo dedican los autores a la cuestión de si la Comisión Permanente del Congreso de la Unión puede tomarle la protesta a un diputado suplente para que ocupe el cargo ante la ausencia del diputado propietario. Este tema está vinculado a la resolución dictada por la Sala Superior en los SUP-JDC-2909/2008 y SUP-JDC-2910/2008 acumulados, en los cuales el tema principal se centró en la manera y personas que debían cubrir una vacante de diputado federal de representación proporcional, puesto que al propietario le fue autorizada una licencia definitiva de manera permanente y el suplente, ante el llamado, informó que era legislador en un estado y que prefería mantenerse como tal.

En el caso, contestando la pregunta que da título al apartado, se señala que la Constitución es omisa en torno a ante quien deben de protestar los diputados, por tanto se debe acudir a las prescripciones legales, en este caso la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual indica que durante la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, que se debe llevar a cabo el 29 de agosto del año de la renovación, el segundo punto del orden del día será la

X

protesta constitucional de los diputados electos presentes. No obstante, en los periodos de receso del Congreso de la Unión está constitucionalmente prevista, en el artículo 78 constitucional, una Comisión Permanente compuesta por un determinado número de diputados y senadores; y que de presentarse la situación, deben de tomar decisiones aunque no estén expresamente previstas. Se concluye que no es válido afirmar que por tratarse de un órgano de actuación limitada y excepcional, la normativa constitucional relacionada con la Comisión Permanente debe de ser interpretada de manera restrictiva y limitada. En consecuencia, la Comisión Permanente sí puede tomarle protesta a un diputado suplente ante la ausencia del propietario. Otras resoluciones que se revisan son las de los asuntos ST-JDC-311/2009 y SUP-JDC-612/2009.

Finalmente, en el apartado séptimo, los autores se ocupan de la prescripción incluida con la reforma de noviembre de 2007 en el artículo 134 constitucional, así como de las normas similares en las constituciones estatales. En lo que interesa destacar se señala que el bien jurídico tutelado por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional es el principio de equidad en la contienda entre partidos políticos. Y uno de los objetivos manifiestos de la reforma constitucional electoral fue la de elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Los autores consideran que el artículo 134 constitucional, emplea el plural al referirse a leyes y sus ámbitos de aplicación; y puesto que no existe disposición expresa de la propia Constitución que otorgue competencia exclusiva los órganos federales en este aspecto, debe concluirse que las autoridades estatales también son competentes para garantizar el cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, en lo referente a la equidad en la contienda entre partidos políticos.

El repaso de los temas abordados en los siete apartados da cuenta de la expansión que ha tenido el derecho electoral mexicano. El abordaje empleado por los autores, es decir la perspectiva judicial enriquecida con la discusión histórica y comparada, ofrece un nuevo perfil para entender esta disciplina jurídica. Este es un gran acierto de los autores que redundará en una mejor comprensión de la discusión jurídica propuesta.

Sigue hablar de los autores, a quienes profeso alta admiración y me distinguen con su amistad, por lo cual las palabras que siguen, a fuerza de ser moderadas, buscan ser sumamente objetivas. Afortunadamente, ambos son ampliamente reconocidos por su amplia labor académica, traducida en numerosas obras jurídicas, por lo cual muy pocos podrán acusar las expresiones que siguen de viciadas por el afecto. Del Dr. Manuel González Oropeza poco habrá que decir, puesto que ha sido profesor de numerosísimas generaciones de juristas mexicanos. Con justicia se puede afirmar que es uno de los más brillantes

constitucionalistas mexicanos y el principal estudioso del derecho constitucional local, desde hace más de treinta años. Por su parte, el Dr. Carlos Báez Silva, a pesar de su juventud ha contribuido ampliamente a enriquecer la doctrina jurídica nacional, especialmente con una renovada visión desde el procesalismo constitucional.

Adicionalmente, debo mencionar algo que distingue a los autores: ambos, además de ser funcionarios judiciales en el TEPJF, son miembros del Sistema Nacional de Investigadores. El dato resulta importante porque el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ha reconocido al TEPJF como centro de investigación y por tanto, los funcionarios judiciales que cumplen con los requisitos exigidos, pueden ser merecedores de la distinción de investigadores nacionales, como es el caso. Y ello, debe destacarse, resulta una novedad sobre las labores que tradicionalmente se reconocen a los órganos jurisdiccionales. Así, a lo necesario y oportuno de la obra se suma su relevancia, por ser en estricto sentido un producto de la labor investigadora que se realiza, y se reconoce ya, en el Poder Judicial de la Federación.

Supongo que estas características, que resultan relevantes, son una de las razones por las cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dignamente presidido por el magistrado Daniel Ruiz Morales, ha tomado con acierto la decisión de incluir esta obra en su programa editorial, mismo ahora toma un nuevo rumbo con el inicio de la Colección *Estudios Electorales*, la cual se inaugura con este primer libro. Hay que resaltar y agradecer que sean instituciones locales las que contribuyan a la importante labor de difundir y consolidar una cultura democrático electoral, y en el caso, el Tribunal Electoral de los veracruzanos lo hace con la esta nueva publicación y con la edición constante de su magnífica revista *Diálogo Electoral*.

Concluyo con dos menciones que permiten, a mi parecer, visualizar de mejor manera la relevancia del libro que, sobra decirlo, aconsejo leer de principio a fin. Lo cual se facilita al no estar necesariamente condicionado el lector por la secuencia en los ensayos aquí reunidos.

La primera mención es una aseveración que Carlos Báez Silva me hizo y reafirmó constantemente en nuestros primeros años como secretarios de estudio y cuenta: lo que hacen los funcionarios jurisdiccionales es investigación, pues una sentencia es, sin dudarla, el resultado de ella, porque tiene una hipótesis, reflejada en la pretensión del accionante; un acervo documental, que son los textos normativos y los precedentes judiciales; métodos que son el comparativo, sistemático, histórico, funcional, etcétera, y una conclusión, que es la resolución contenida en la sentencia, la cual es, a su vez, el avance preliminar y colegiado de lo que algún día será un artículo publicado en una revista jurídica o motivo de discusión académica. Él me afirmaba y lo he constatado en estos años, que en cada discusión pública se retroalimentan las líneas de investigación y, así, todos

XII

los días el funcionario judicial se confirma como investigador. Tenía toda la razón, con la única diferencia de la decisión sobre el tema, que resulta impuesto en cada demanda, y por los tiempos, tan cortos de la “investigación electoral”, la cual culmina en una sentencia cuya redacción llega a reducirse, ¡a unas cuantas horas!

La segunda mención, es una línea esbozada por el Dr. Manuel González Oropeza al presentar un libro de su autoría: el juez contemporáneo no solo habla a través de sus sentencias, ahora también lo hace a través de sus conferencias y de sus artículos en los cuales explica y propone nuevas interpretaciones con lo cual incide, de manera sustancial, en la labor del legislativo a la hora de plantear reformas al marco jurídico. El juez contemporáneo no solo convence en sus sentencias, lo hace en la academia y en el foro público.

Visto así, espero que entiendan la premisa que pedí se aceptara desde el principio: esta obra resulta oportuna y necesaria, espero que los lectores de este valioso libro, tras su lectura, coincidan conmigo.

David CIENFUEGOS SALGADO
Noviembre de 2012