

LOS RETOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRAS LA REFORMA DE 2007

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA*

SUMARIO: I. *El principio de legalidad y la anulación de elecciones.* II. *El principio de definitividad y los conflictos intrapartidistas.* III. *La protección de los derechos políticos, no sólo electorales.* IV. *Las elecciones por usos y costumbres.* V. *Otros temas.* VI. *Bibliografía.*

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la más reciente reforma constitucional en materia electoral, lo que provocó la adecuación legislativa correspondiente. Este conjunto de reformas encuentra su explicación en el más reciente proceso electoral federal, durante el cual quedaron en evidencia, por una parte, diversos defectos de la normatividad electoral entonces vigente y, por la otra, la ausencia de prescripciones jurídicas en torno a cuestiones que, se consideró, era necesario regular.

Tras la paradigmática reforma electoral de 1996, considerada por algunos como “definitiva”, la que se ha llevado a cabo una década después constituye una evolución necesaria. La aspiración de los reformadores de las normas, y en particular de las electorales, no puede colmarse en la realidad, ni siquiera tratándose de las normas constitucionales; la Constitución de 1857, siendo tan adecuada, fue reformada con la Constitución de 1917, y ésta a su vez ha tenido más de 500 reformas, lo que demuestra que no hay reformas definitivas.

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

Sin embargo, considero que la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007 es bastante rescatable, y los resultados benéficos que arroje dependen mucho de las autoridades electorales, tanto las administrativas como las jurisdiccionales, y no solamente del poder revisor de la Constitución y de los legisladores federales.

Se presenta a continuación una enumeración de los que se consideran, en lo inmediato, los principales retos que la reforma le impone al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA ANULACIÓN DE ELECCIONES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad, que tiene su fundamento en el artículo 16 constitucional, significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.¹ El referido principio es la piedra angular de todo Estado de derecho, en el cual la actuación de toda autoridad o poder estatal está constreñida al requisito de contar con una autorización prevista en la ley.

Lo anterior implica que todas las autoridades electorales, incluyendo la jurisdiccional, deben regir su actuación al texto expreso de la ley, es decir, no habrá facultad que ejerza la autoridad electoral que no esté expresamente otorgada o consignada en la ley. Sin embargo, en la nueva regulación constitucional de la materia electoral existen ciertos aspectos que deberán ser definidos por el legislador o por los juzgadores, en ejercicio de su función interpretativa.

De particular interés resulta el hecho de que a partir de noviembre de 2007 se prevea específicamente el principio de legalidad en tratándose de la posibilidad de anular una elección, puesto que en el artículo 99, fracción II, segundo párrafo de la Constitución se prescribe que las salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que *expresamente* se establezcan en las leyes. ¿Es que con esta re-

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, noviembre de 2005, t. XXII, tesis P./J. 144/2005, p. 111.

forma el principio de legalidad elimina la posibilidad de anular una elección por alguna “causa abstracta”? Creo que no.

La causa abstracta de nulidad de una elección tuvo su origen jurisprudencial en 2000, motivado por la omisión del legislador ordinario del estado de Tabasco consistente en no prever causas específicas y concretas de nulidad de la elección de gobernador.

En aquel año, tras la entrega de la constancia de mayoría al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnó el proceso electoral mismo, bajo el argumento de que se había presentado el apoyo económico del gobierno estatal a la campaña del candidato del PRI; el otorgamiento desproporcionado de publicidad y cobertura a este candidato por parte de un canal de televisión, mayoritariamente propiedad de dicho gobierno; la compra generalizada del voto ciudadano, mediante la entrega de despensas y artículos de consumo; además de que se había quemado, en forma injustificada, papelería electoral y parte de ésta se había entregado a una empresa privada, así como, finalmente, se habían abierto en forma ilegal los paquetes electorales.

Al conocer de la impugnación del PRD, el Tribunal Electoral de Tabasco sostuvo que, en virtud del principio que reza que “no hay nulidad sin ley”, al no existir, en aquel entonces, en forma explícita una causa de nulidad de la elección de gobernador, ésta no era susceptible de ser anulada. En la sentencia correspondiente al SUP-JRC-487/2000 y acumulado, lo medular de las consideraciones consistió en decidir si era factible o no declarar la nulidad de una elección con base en causas distintas a las literalmente contempladas en los códigos electorales, pero que por su gravedad y trascendencia constituyeran una transgresión a los principios constitucionales rectores de la función electoral.

Se planteó entonces un dilema: ante la ausencia de causales de nulidad para la elección de gobernador, ¿qué se hace entonces para anularla si se comprueba la existencia de violaciones sistemáticas a los principios rectores de la función electoral? La Sala Superior en la anterior integración estableció la tesis consistente en que, no obstante la omisión legislativa, la mera existencia de principios constitucionales genera la obligación del juez de constitucionalidad de aplicarlos. En virtud de ello, no sólo se anuló aquella elección, sino que se creó el siguiente criterio:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.²

El razonamiento que subyace en este precedente sigue siendo válido, y en consecuencia la reforma constitucional de 2007 que pretende redu-

² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, TEPJF, 2005, pp. 200 y 201.

cir la anulación de la elección sólo a una cuestión de legalidad ignora las facultades y atribuciones de los juzgadores que deben proteger la plena vigencia de las normas constitucionales.³

La anulación de una elección por la violación de los principios constitucionales rectores de la materia es resultado de un ejercicio de interpretación constitucional, no legal; de tal suerte que a pesar del texto de la fracción II del artículo 99, si bien ya no se le podrá denominar causal abstracta de nulidad de elección, los jueces de constitucionalidad electoral no pueden evadir su obligación de aplicar principios constitucionales como parámetros para calificar a las elecciones de constitucionales y democráticas, y, en su caso, anular aquellas que violen esos principios constitucionales.

Así, uno de los retos del TEPJF consiste en desempeñarse como tribunal de constitucionalidad, guardián de las normas fundamentales en materia electoral; es decir, su función fundamental será interpretar la Constitución aplicando las leyes. Pero las leyes no deben ser la medida de la Constitución, sino que ésta se debe aplicar de manera directa. Y esta obligación no es exclusiva del órgano jurisdiccional federal, sino también de todos los tribunales electorales estatales, puesto que en materia electoral las Constituciones locales también consagran diferentes principios. En algún ensayo anterior he identificado hasta diecisiete principios que establecen las Constituciones estatales en materia electoral.⁴

En resumen, lo electoral no es una cuestión sola o exclusivamente legal, sino que es un asunto fundamentalmente constitucional y exige la tutela correspondiente de los tribunales constitucionales. La propia reforma de 2007 ya le otorga a la Sala Superior del TEPJF la facultad para inaplicar las leyes electorales cuando se consideren inconstitucionales con un acto de aplicación. Así, la famosa causa abstracta de nulidad de una elección se habrá de transformar en una especie de nulidad concreta derivada de la violación a los principios rectores de la materia constitucionalmente consagrados.

³ Véase González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007.

⁴ González Oropeza, Manuel, "Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas", en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero-Fundación Académica Guerrerense, 2006.

II. EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y LOS CONFLICTOS INTRAPARTIDISTAS

Los reformados artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescriben, por una parte, que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley; y, por la otra, que para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del TEPJF por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

En principio, para que procedan tanto el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como el juicio de revisión constitucional, es requisito indispensable que el actor haya agotado todas las instancias previas para combatir el acto o resolución impugnado, en virtud de las cuales dicho acto pudiera haber sido modificado, revocado o anulado. En otras palabras, sólo es factible acudir a la instancia constitucional cuando todas las demás instancias se han agotado y el acto que se reclama no se ha modificado o revocado. Ello es así, fundamentalmente, porque la instancia constitucional es *excepcional o extraordinaria*.⁵

Una característica notable de los juicios de constitucionalidad en materia electoral, y en particular del útil para proteger los derechos político-electorales del ciudadano, que lo torna en verdadero medio de impugnación y no sólo en un recurso, estriba en la necesidad de que la litis planteada en dicho juicio sea diferente a la planteada en el proceso previo. La diferencia consiste en que la litis formulada ante la instancia constitucional debe tener por objeto, precisamente, una infracción o violación a la Constitución federal. De esa forma, el juicio o decisión primaria ha de recaer a esta litis constitucional, y sólo en caso de que se decida que, en efecto, la resolución impugnada o el proceso del que deriva son violatorios de alguna norma constitucional federal, sólo entonces, y en ejercicio de la jurisdicción plena de la que goza el TEPJF, cabe una decisión en torno a la litis planteada en el proceso previo al constitucional.

⁵ Cfr. tesis relevante S3EL 019/99.

Es por ello que, si bien se exige como presupuesto procesal o requisito de procedencia que se hayan agotado las instancias previas y pertinentes para combatir y conseguir la modificación o revocación del acto que se impugna, en las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no pueden ser esgrimidos los mismos agravios que se expresaron en dichas instancias previas, puesto que la litis es distinta.

En las instancias previas, los agravios manifestados no necesariamente han de girar en torno a la constitucionalidad del acto impugnado; pero en la instancia constitucional, evidentemente los agravios sólo pueden girar, en un inicio, en torno a la adecuación de la resolución dictada en la instancia previa a la Constitución federal. Sólo en caso de que se considere que los agravios de inconstitucionalidad son fundados, es posible analizar, en plenitud de jurisdicción, los agravios esgrimidos en contra del acto originalmente impugnado en el proceso previo.

La “nueva” definitividad a la que se refiere la reforma constitucional reciente se relaciona con los miembros de un partido, que no podrán acudir directamente ante el TEPJF porque la Constitución misma establece que deberán agotar los recursos internos. La Sala Superior del referido Tribunal, al resolver en forma reciente algunos casos al respecto, ha precisado que ese nuevo ámbito del principio de definitividad debe de interpretarse armónicamente con el derecho que todo ciudadano tiene de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional.

De tal suerte que si el partido no observa una tramitación diligente de los recursos interpuestos por sus militantes, si el órgano de justicia partidista no resuelve de manera pronta y expedita un recurso interpuesto por uno de los militantes, ante la deficiencia del partido no se le puede negar al militante su derecho de acceso a la justicia. En caso de que el agotamiento de la instancia previa suponga un riesgo fundado y serio de que el acto que se combate adquiera, por el paso del tiempo, el *status* de irreparable por ejemplo, la obligación de agotar los medios o recursos ordinarios antes de acudir a los extraordinarios desaparece, por lo que al sujeto legitimado para impugnar el acto se le autoriza a acudir *per saltum* directamente a la instancia constitucional.

Al respecto, ya desde 2002 la Sala Superior del TEPJF se había pronunciado, hasta constituir la siguiente jurisprudencia:

MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, apartado 1, inciso g); 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 10, apartado 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente por los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos. De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: los partidos políticos están elevados constitucionalmente al rango de *entidades de interés público*, en razón de las importantes actividades que la carta magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para la realización de estos fines, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas, e incluso la ley secundaria les confiere el monopolio para la postulación de candidatos, circunstancias que los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales y les otorga un *status* de relevancia frente a los ciudadanos, incluyendo a los de su propia membresía. Los ciudadanos ingresan a un partido político con el cúmulo de derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren den-

tro del partido, pues el derecho de asociación política para formar parte de un partido, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar sus derechos político-electorales. Por la interacción que puede tener lugar al interior del partido político, es posible que tales derechos resulten violados. Los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por los postulados democráticos, dentro de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 27 citado, resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales de los militantes, frente a la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren. La jurisdicción corresponde exclusivamente a los órganos del Estado idóneos para su ejercicio, y no puede delegarse, sino por una ley sustentada constitucionalmente, de lo cual se concluye que la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encaminadas a la resolución, *prima facie*, de sus conflictos jurídicos internos, sin constituir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, pues con esos medios de defensa se puede conseguir, en principio, el objeto de la función jurisdiccional, consistente en remediar la violación de los derechos político-electorales de los militantes, con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia. La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de instrumentar medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para éstos de emplear tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción. Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece *los medios previstos en las leyes federales o locales*, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y to-

talmente por tales leyes, sino sólo que los haya *previsto*, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (*prevea*) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el artículo 27, apartado 1, inciso g) que se interpreta.

III. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS, NO SÓLO ELECTORALES

Se ha dicho que el ejercicio de la función jurisdiccional del TEPJF se distribuye, *grosso modo*, entre un 50% de asuntos relacionados con la protección de derechos políticos y un 50% de asuntos relacionados con la nulidad de elecciones. Quizá la distribución no sea tan precisa o exacta, sino que es casi seguro que existe una carga jurisdiccional mayor en el caso de la protección de derechos políticos, y esto constituye un serio reto para el TEPJF.

En la protección de los derechos políticos actuales en México pesa mucho el *guión electoral*, es decir, la calificación o adjetivación de los derechos políticos como electorales. Esto conduce necesariamente a una distinción innecesaria entre derechos políticos en general y derechos político-electorales en particular.

En la terminología original de la Constitución, todos son prerrogativas del ciudadano, que equivalen en los textos internacionales a los derechos políticos a secas. A la jurisdicción electoral federal le pesa este *guión electoral*, porque precisamente éste circunscribe, muchas veces, la defensa de los derechos políticos solamente a los relacionados con las elecciones populares para cargos públicos. Creo que el destino o el futuro del TEPJF no es nada más proteger únicamente los derechos ciudadanos relacionados con las elecciones populares para cargos públicos.

Recientemente, la Sala Superior dictó sentencia en el caso SUP-JDC-347/2008, promovido por un ciudadano para controvertir la omisión del gobernador del estado de Jalisco, consistente en no suspender la vigencia de un acuerdo relativo al incremento al tope máximo de la tarifa a cobrar por la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, ello en relación con la omisión del Instituto Estatal Electoral consistente en no dar trámite al procedimiento de referéndum relacionado con la vigencia del decreto antes mencionado.

El procedimiento, los requisitos, la falta de suspensión del acto reclamado y el referéndum derogatorio fueron objeto de estudio en este juicio. Algunos magistrados sostuvieron que la tutela de los derechos políticos del ciudadano jalisciense, en relación con el referéndum derogatorio, no era un tema que se pudiera plantear a través del juicio de protección de los derechos políticos *guión electorales*, por no constituir materia electoral. Sin embargo, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior sostuvo lo contrario, y se concluyó que el conocimiento de los actos impugnados correspondía al Tribunal Electoral de Jalisco, por ser éste el competente para resolver las controversias que se susciten, entre otros, en los procesos de referéndum, como sucedió en este caso en el que se solicitó al Instituto Estatal Electoral de Jalisco el inicio de un procedimiento de referéndum de un decreto o reglamento emitido por el Ejecutivo estatal, y de éste la suspensión de la vigencia del acuerdo en mención.

En esas condiciones, era claro que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no era el medio de impugnación procedente en contra de los actos señalados, por no resultar definitivos ni firmes, al existir la posibilidad jurídica y material de que se pudieran remediar en la instancia local, sin que se acreditara alguna de las causas por las cuales la Sala Superior debiera conocer *per saltum* del asunto.

Así, se ha comenzado a perfilar lo que es electoral, que en este sentido no solamente se refiere a la elección de un candidato para un cargo público, sino que se relaciona con la acción ciudadana de votar, en este caso que al electorado se le haga una consulta pública respecto a si se deroga o no un acto administrativo. En el caso de Jalisco fue la asignación de una tarifa en el transporte urbano. Lo electoral no es exclusivamente elegir candidatos sino también elegir políticas públicas en aquellas situaciones donde el Estado o la ley local determinen la posibilidad de convocar a referéndum o a plebiscito.

La interpretación constitucional de los derechos políticos es el reto y el futuro del TEPJF. ¿Quién le va a dar el contenido al derecho a votar y a ser votado? Pues los órganos jurisdiccionales encargados de llevar a cabo la interpretación constitucional; si el legislador lo hace, en ejercicio de sus propias facultades, en horabuena; pero en caso contrario, los tribunales electorales que sean tribunales constitucionales, no nada más el federal sino también los estatales en la medida de su jurisdicción, podrán darle contenido a esos derechos.

IV. LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES

En el estado de Oaxaca es donde con mayor claridad y frecuencia se han observado litigios electorales que le plantean al TEPJF retos interesantes. Conforme a la normatividad en la materia, las elecciones celebradas bajo el esquema de usos y costumbres pueden no celebrarse si están ausentes condiciones sociales y políticas en la comunidad correspondiente que lo permitan.

En no pocas ocasiones, la Sala Superior del TEPJF ha determinado que las autoridades que intervienen en la organización y calificación de estas elecciones por usos y costumbres emplean con demasiada liberalidad el recurso de la inexistencia de condiciones políticas pertinentes para la celebración de la elección; dado algún conflicto en una comunidad.

Que no se celebren elecciones una vez puede ser justificado por la controversia, por lo difícil que es concentrar a una comunidad enfrentada; sin embargo, si esa situación se mantiene durante años, 9 u 11 por ejemplo, se puede ver incompatible con el derecho a votar y con el régimen de forma republicana de gobierno que se consolide un régimen donde no hay elecciones municipales, porque, por los conflictos que hay, no existen condiciones para celebrar la elección.

La Sala Superior ha interpretado que situaciones de ese talante no se pueden sostener indefinidamente; todo tiene un límite y no se puede eludir la responsabilidad de obligar a la autoridad electoral del estado a que celebre elecciones, a que trate de generar consenso; porque las elecciones no solamente forman parte del interés particular de la asamblea comunitaria de cada pueblo, sino que las elecciones son una institución de interés público, son una función estatal, y como tal requiere ser respetada, acatada y cumplida.

V. OTROS TEMAS

El tema de la suspensión de derechos políticos por estar sometido a un proceso penal es una cuestión que deberá ser decidida en definitiva por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de los criterios divergentes que ha adoptado, por un lado, la Sala Superior del TEPJF y, por el otro, la Primera Sala de la referida Corte. Al considerar

que la suspensión de derechos políticos no debe operar hasta que exista sentencia firme que prescriba como pena la privación de la libertad, el citado Tribunal ha llevado a cabo una interrelación que armoniza de la mejor manera posible diversas disposiciones de origen internacional que, por prescripción del artículo 133 constitucional, forman parte de la ley suprema de la unión. Adicionalmente, dicha interpretación permite convertir a una norma fundamental en un piso, en una base a partir de la cual se expande un derecho fundamental.

Un reto importante para el TEPJF es, sin duda, el combate a la simulación y fraude a la ley en la selección de autoridades que debieran tener un origen electoral. En concreto se hace referencia a aquellas situaciones descubiertas por el órgano jurisdiccional electoral federal consistentes en acuerdos entre los partidos políticos para, simulando una elección o sin que medie ésta, repartirse los cargos concejiles.

Existen convenios entre partidos en comunidades pequeñas para que, una vez celebrada la elección municipal, todas las posiciones del ayuntamiento sean cubiertas por integrantes de un determinado partido, con el compromiso de que en la siguiente elección todos los cargos serán para el otro partido político. Así, en algunas comunidades de nuestro país los propios partidos, por consenso, se colocan al margen del orden público establecido en las leyes electorales y no respetan la voluntad de los electores ni las reglas de la representación proporcional.

Casos similares son aquellos en los que, tras la elección y la entrega de la constancia de mayoría o de asignación a un determinado candidato a integrante de un ayuntamiento, el presidente municipal sencillamente no les toma la protesta ni les da posesión del cargo, aduciendo que quien obtuvo la mayoría fue su partido.

Finalmente, considero que la calificación de la elección presidencial no debe ser abordada como un mero dictamen por parte de la Sala Superior del TEPJF y que en la ley se deben prever las causales específicas de nulidad, así como un procedimiento contencioso. La calificación de la elección presidencial debe convertirse en un auténtico proceso jurisdiccional y dejar de ser un mero dictamen administrativo.

Por último, por lo que toca a la protesta del presidente, creo que ésta debe tomarla el órgano que califica la elección, en caso de que se mantenga la necesidad de protestar ante una autoridad. Un cargo se ha de protestar ante el órgano que decide en torno al proceso de elección y ante

quien califica la elección y resuelve en definitiva los litigios generados en torno a dicha elección. Es decir, quien ocupe el cargo de presidente de la República por virtud de un proceso electoral, debiera rendir la protesta correspondiente ante la Sala Superior del TEPJF. Con ello se evitaría que órganos políticos como el Congreso, que además ya no califica la elección presidencial, tomen la protesta.

VI. BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas”, en CALVO BARRERA, Raúl y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero-Fundación Académica Guerrerense, 2006.

——— y BÁEZ SILVA, Carlos, *La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005.