

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS ELECCIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

I. EL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

El artículo 40 de la Constitución Federal establece la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, por voluntad del *pueblo mexicano*, como el de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y *soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*. Esta decisión política fundamental que proviene desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824,¹ primera Constitución Mexicana, presenta todavía una problemática por resolver en la actualidad, pues el significado de “Estados libres y soberanos” ha sido, como lo presagiaba fray Servando Teresa de Mier, alterado y poco definido.

Este tema es de fundamental consideración con relación a las elecciones en las entidades federativas, pues su organización y régimen legal está precisamente inmerso en el concepto de régimen interior de los Estados; sin embargo, hasta dónde ejercen su soberanía los Estados en ese régimen interior y hasta dónde es dable que la Federación intervenga para sentar principios que limitan la soberanía de los Estados, estos dos extremos se unen en un centro que ha sido difícil de identificar. Las respuestas a estas preguntas son el objetivo del presente ensayo y se muestran en algunos casos que como ejemplos se plantean.

La soberanía de los Estados no es incondicional, sino está sujeta a un “régimen interior”, que no se define en la Constitución Federal y que desde el nacimiento de nuestro país hasta la actualidad ha representado el problema de los problemas del federalismo mexicano, como acertadamente lo ha calificado Emilio O. Rabasa.²

¹ El artículo 6º del Acta prescribió: “Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución general”.

² *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824*, UNAM, México, p. 119.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Como es comúnmente sabido, el sistema federal mexicano fue inspirado en sus principios por el sistema implantado en los Estados Unidos del Norte y también en ese país, la soberanía de los Estados provocó una guerra civil y una infinidad de precisiones legales y políticas que todavía no acaban de construir la tenue línea divisoria entre la soberanía federal y la soberanía local. Lo mismo se puede decir de Canadá que, aunque sin guerra, debate una polémica fundamental sobre la secesión de la provincia de Québec.

Las ideas iniciales sobre este problema se expresaron en el Primer Congreso Continental de los Estados Unidos, donde Thomas Burke al defender a los Estados frente al Congreso de la Confederación, y discutir el artículo III³ del proyecto de *Artículos de la Confederación*, primer documento constitucional de ese país, elaborado por John Dickinson el 20 de agosto de 1776, consideró que dicha disposición era atentatoria a la soberanía de las colonias o Estados, pues se reducía a reconocerles una débil facultad sobre su régimen interno (*internal police powers*); por lo que, para evitar que el Congreso Continental se convirtiera en un poder sin control, en detrimento de los poderes retenidos por los Estados, propuso una enmienda al proyecto original que, al votarse, se aprobó, formando parte del texto definitivo como artículo segundo:

Cada Estado retiene su soberanía, libertad e independencia, así como toda facultad, competencia o atribución que no esté delegada *expresamente* a los Estados Unidos por esta Confederación, en Congreso reunido.

A partir de este momento, la discusión sobre el régimen interior de los Estados se definió por exclusión al régimen expreso del gobierno federal. Aunque estos *Artículos* fueron sustituidos por la vigente Constitución de los Estados Unidos de 1787, y particularmente esta disposición fue transformada por otra que ha sido interpretada de manera distinta, a través de la Enmienda Décima, aprobada en 1791,⁴ que dice:

Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al pueblo.

³ *Artículo III*. "Cada Colonia deberá retener y disfrutar tanto de sus leyes, derechos y costumbres, como lo juzgue apropiado; así como reservarse para sí misma, la regulación exclusiva y única de su Gobierno en cuanto a su administración interna (*internal police*), en todas las materias que no deberán interferir con las de los Artículos de la Confederación". "The Dickinson draft of the Confederation". Editado por Merrill Jensen. *The Articles of Confederation. An interpretation of the social-constitutional history of the American Revolution 1774-1781*. The University of Wisconsin Press. Reimpreso 1976., p. 254.

⁴ La interpretación se dio en el caso *McCulloch v. Maryland* (17 US 316) decidido en 1819, por el cual se manifestó que el gobierno federal fue establecido por el pueblo y no por la voluntad de los Estados, expresada a través de un Pacto o Constitución, por lo que así daba respuesta la Suprema Corte de Justicia a las resoluciones de las Legislaturas de Kentucky y Virginia de 1798-1799, que afirmaban que la Unión Federal era un mero producto de los Estados. *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. Kermit L. Hall, editor. Nueva York. 1992., p. 537.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

La referencia al artículo segundo de los *Artículos de la Confederación* es obligada, ya que esta disposición histórica muestra una gran similitud con el artículo 124 de la Constitución Mexicana vigente, precisamente por la exigencia de que las facultades de la Federación Mexicana sean expresas, más que con la Décima Enmienda, que no menciona la palabra “expresamente”:

Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.⁵

La perspectiva brindada por el artículo segundo de los *Artículos de la Confederación* resulta de interés abordarla, ya que la similitud con nuestra distribución de competencias actual, es notoria. ¿Cuál fue la intención de los constituyentes norteamericanos al referirse a las facultades de la Confederación y no a la de los Estados “libres, soberanos e independientes”? Creo que, para los Estados Unidos, la respuesta está originalmente en que la soberanía radicaba en los Estados, pues de otra manera no era posible hablar de “delegación”, y la tautología de “delegación expresa” abundaba sobre esta idea pactista; este error que condujo a teorías de la secesión, lo subsanaron con la Guerra Civil. Después se ha rectificado el camino a través de la jurisprudencia que ha enfatizado al pueblo, y no tanto a los Estados y sus gobiernos, como fuente de la soberanía.⁶

Aunque durante la colonia, las trece provincias de América conocieron de distintas formas de autogobierno y autonomía, otorgadas graciosamente por delegación del Rey, esta concesión de la autoridad central hacia las colonias tenía todas las características políticas y jurídicas de una delegación, igualmente expresa. Con la Independencia, la soberanía tuvo que ser reasumida por el pueblo de cada colonia o provincia que valoró su independencia de manera individual, pero que para

⁵ No obstante, habrá que concluir que la delegación expresa a que se refieren los documentos constitucionales difieren en ambos países, pues en los *Artículos de la Confederación* la delegación expresa es por parte de las colonias o Estados, mientras que en nuestra Constitución, desde el artículo 21 del Acta de Reformas del 21 de mayo de 1847, la delegación expresa es por parte de la Constitución y no de los Estados. Efectivamente el Acta de Reformas mencionaba en el precepto aludido: “Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades *expresamente* designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”. Esta diferencia la percibiría José María Iglesias cuando el Congreso Constituyente de 1856-1857, estaba discutiendo el preámbulo de dicha Constitución Mexicana y se entró al debate sobre si la soberanía de los Estados era pre-existente a la formación de la Constitución, como lo sostenía Valentín Gómez Farías, o si, esta soberanía era creación de la misma Constitución, como lo afirmaba Iglesias. Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Mexicano*. Tomo Tercero., pp. 398-400.

⁶ De esta manera, el caso *McCulloch v. Maryland* antes explicado, se unió al caso de *Texas v. White* (74 US 700) decidido en 1869, para demostrar que la voluntad unilateral de un Estado como Texas para separarse durante la Guerra de Secesión, de la Unión Federal de los Estados Unidos, a la cual pertenecía desde 1845, no era válida, pues dicha Unión Federal era indestructible, formada por Estados indestructibles, integrada por el pueblo soberano cuya decisión por formar la Unión, no podía ser revocada por la decisión de un gobierno usurpador confederado. *Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. Op. Cit., p. 869.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

conservarla, se vieron paradójicamente forzados a entrar en una Unión, con la cual querían confirmar su libertad y soberanía, por lo que para formarla tendrían que delegar —expresamente— ciertas facultades.

Esta delegación se contendría en un Pacto constitucional, a efecto de que constara de manera explícita, la delegación de soberanía por parte de los Estados originarios. Esta concepción tuvo implicaciones desde la aprobación del Acta de Independencia en ese país. El Acta constata que son los Estados los que son libres e independientes de cualquier otra Nación, y no una declaración constitutiva del Congreso Continental, aunque éste estuviera compuesto por representantes de los Estados.

La declaración de Independencia realizada por el Congreso Continental se vio con recelo por los Estados, quienes declararon individualmente su independencia de Inglaterra, por lo que los representantes ante dicho órgano lo hicieron con instrucciones precisas de sus Estados mandantes, de que una vez realizada ésta, los Estados tendrían el pleno control de sus asuntos internos.⁷

En contra, las múltiples declaraciones de independencia de México fueron redactadas por nuestros héroes, desde un principio, a nombre de la Nación Mexicana, no de las provincias en donde se proclamaron; por lo que la soberanía interior de los futuros Estados mexicanos sería una consecuencia de la Declaración de Independencia como Nación y de sus constituciones resultantes. Históricamente, la creación de los Estados fue posterior a la Nación como Estado independiente, el primero de ellos, proclamado a sí mismo Estado, fue el de Nueva Galicia o Xalisco, cuya diputación provincial asumió la categoría de Estado libre, soberano e independiente, el 16 de junio de 1823, pero no con la misma pretensión de soberanía que tuvieron las colonias de América del Norte, sino siempre referido como Estado federado con la “gran Nación Mexicana”.⁸

Por lo tanto, en México, la soberanía estatal no pre-existió a la Constitución, sino que ésta fue coincidente con el Pacto de las entidades que con su formación, lograrían la independencia como Nación y, además, el reconocimiento constitutivo de su soberanía. De esta manera, la distribución de competencias al estilo de la

⁷ Jensen. *Op. Cit.*, pp. 117-119.

⁸ Timothy E. Anna. *Forging México. 1821-1835*. University of Nebraska Press., p. 124. Incluso en el caso de Chiapas, que fue el único Estado que abiertamente se adhirió a la Federación Mexicana, su adhesión se llevó a cabo mediante dos plebiscitos de acuerdo a la más pura tradición de la soberanía popular, el primero celebrado a raíz de la convocatoria del 16 de diciembre de 1823 publicada por orden de su Junta Suprema Gubernativa, y la segunda el 24 de marzo de 1824, mediante la cual se efectuó la consulta de septiembre de 1824 donde dos terceras partes de los distritos en que se dividía votaron por la Unión con México. Para el 4 de octubre de dicho año, la Nación Mexicana había consentido igualmente con la adhesión de Chiapas, a través de la Constitución Mexicana. Nettie Lee Benson. *The Provincial Deputation in México. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*. University of Texas Press. 1992., p. 122.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Confederación de los Estados Unidos, no puede ser interpretada en México de la manera en que ese país lo ha hecho.

Es más, la “gran Nación Mexicana” mantuvo aún antes de su Independencia, lazos de fraternidad y unión que no se observan en las antiguas colonias de América del Norte, las cuales estuvieron divididas desde los orígenes de su forzada Unión, por innumerables agravios, sobre todo por tierras y límites. En México, aunque de la discusión del Acta Constitutiva se presume que había también ciertos diferendos entre los nuevos Estados, no fueron tan patentes como los de su vecino.⁹ No obstante, entre las funciones que tendría que desempeñar el gobierno federal en 1824, éste se constituyó, desde el principio, como un árbitro entre los Estados.

Por otra parte, la transformación de las provincias en Estados fue más uniforme y homogéneo en México que en Estados Unidos, debido a que las diputaciones provinciales de la Constitución de Cádiz de 1812, habían contribuido a formar un ambiente político común para esta asunción de nueva categoría. Desde un principio, los Estados mexicanos entendieron que su soberanía era sobre su régimen interior, o la administración interna de su gobierno, pero no tuvieron aspiraciones de sobreponer su soberanía a la de la Nación Mexicana, cuyas autoridades generales la representarían. En otras palabras, la discusión del sistema federal mexicano se caracterizó por un reconocimiento de un gobierno federal, supraestatal, que necesariamente repercutiría en la autonomía de los Estados, los cuales nunca pretendieron discutir sus poderes ejercidos para el bienestar general.

II. LA SOBERANÍA RELATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Hacia 1824, en México se entendió mejor la soberanía de los Estados que en los Estados Unidos,¹⁰ pues nunca se asumió una preeminencia de los Estados sobre la Federación. Al contrario, se reconoció que la Constitución era el Pacto Constitutivo tanto del reconocimiento de las antiguas provincias en Estados libres y soberanos,

⁹ Las diferencias entre Estados Mexicanos y la Federación se agravaron posteriormente al momento constitutivo de la Unión Federal y se profundizaron con la lucha de facciones políticas, antecedentes de los partidos políticos. Pedro de Alba. *Primer Centenario de la Constitución de 1824. Obra conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos*. Talleres Gráficos Soria. 1924., p. 78. Después del centralismo que formalmente dominó al Virreinato, la Constitución de Cádiz al eliminar la figura del Virrey, instauró las jefaturas políticas en cada una de las seis provincias (México, Nueva Galicia, Yucatán, San Luis Potosí, Nuevo León y Nueva Vizcaya), con plena independencia una de otra. De esta manera, el sentimiento de independencia fue hacia una metrópoli central, como la de México en la Nueva España. Benson. *Op. Cit.*, pp. 7-8.

¹⁰ En la sesión del 9 de junio de 1787, James Madison enfatizó que: “Si vamos a ser considerados como Nación, todas las distinciones en Estados deben ser abolidas”, refiriéndose a la igualdad entre los Estados pequeños y pobres, con los tres grandes que eran Virginia, Massachusetts y Pennsylvania. Esta aseveración refleja además, que la Convención Constituyente guardaba dudas sobre la formación de la Nación estadounidense, punto que jamás fue puesto en duda en México. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Editado por Max Farrand. Volumen I. Yale University Press. Reimpreso en 1987., p. 178.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

como de que el gobierno federal o general, como se aludió en esa época, representaba a la Nación Mexicana.¹¹

Al decir de Pedro de Alba, la Constitución de 1824 “estableció un sistema federal más completo que el que tenemos actualmente, porque no se restringían las facultades de los Estados en todo lo que se refería a su régimen interior y, en cambio, se les daban prerrogativas, teniendo las legislaturas locales la llave para la elección del Presidente de la República”.¹²

Efectivamente, la Constitución de 1824 determinó que todas las leyes expedidas por el Congreso General tuviesen como objeto el mantener la independencia de los Estados en lo relativo a su régimen interior, según el artículo 49, fracción III, de dicha Constitución;¹³ pero de la misma manera, el artículo 50 de esta Ley Fundamental estableció la facultad del Congreso General para promover la ilustración y fomentar la prosperidad general del país, sin impedir a los Estados la facultad de concurrir en su regulación dentro de su régimen interior. De esta manera, la acción benéfica de los Estados y la Federación concurrían con sus respectivas leyes para que, en sus respectivos ámbitos, se regulasen las mismas materias, si bien bajo la coordinación y supervisión de la Nación, la Federación, pero sin excluir ni mediatizar a los Estados en sus facultades para atender las materias que fuesen de su mismo interés.

La soberanía había sido definida aún antes del Primer Congreso Constituyente en nuestro país, desde el artículo 2º de la Constitución de Apatzingán de 1814, como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad. El artículo 11 de la Constitución de la Insurgencia, asignaba tres atribuciones a la soberanía: la facultad de dictar leyes propiamente dicha, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares.

¹¹ La jurisprudencia contemporánea describe todavía esta equivalencia en los siguientes términos: “NACIÓN, REPRESENTACIÓN DE LA. La Nación no puede ser confundida con una entidad federativa, y los funcionarios de un Estado no son los que, por consiguiente la representan, pues es única y está representada por sus órganos federales, de acuerdo al artículo 41 de la Ley Suprema”. SJF. 5ª Época. Tomo LII., p. 71. Amparo Administrativo en revisión 6656/36. Antonio Ahumada. 5 de abril de 1937. Mayoría de 4 votos. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. Suprema Corte de Justicia. Fondo de Cultura Económica. Volumen IV. 1993., pp. 2589-2590.

¹² De Alba. *Op. Cit.*, p. 81.

¹³ Quizá la primera referencia al gobierno interior de las provincias, se encuentra en la *Memoria* de Miguel Ramos Arizpe que en 1811 dirigió a las Cortes de Cádiz sobre la situación de las Provincias Internas de Oriente (Coahuila, Nuevo León, Nueva Santander y Texas): “Los vicios del sistema... consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial”. Reyes Heróles. *Op. Cit.* Tomo I., p. 364. Durante las Intendencias, las provincias habían observado cierta descentralización en lo militar, pero no en lo gubernativo. La Constitución de 1824 había agregado la potestad legislativa al régimen interior, desarrollando las facultades otorgadas a las diputaciones provinciales, y convirtiéndolo así en soberanía.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

El Acta Constitutiva de la Federación estableció que estas atribuciones deberían contarse en el gobierno particular de los Estados, organizados como los tres poderes. En el artículo 34 del Acta se estableció un principio fundamental:

La Constitución General y esta Acta garantizan a los Estados de la Federación, la forma de gobierno adoptada en la presente Ley y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la Unión Federal.

Los primeros escritos sobre el sistema federal mexicano, aludieron a que los Estados, aunque soberanos, deberían atender el principio de la Unión Federal. Prisciliano Sánchez en su célebre obra sobre *El Pacto Federal del Anáhuac*, publicado en julio de 1823 expresó:

Los intereses generales de la Nación los administra la autoridad central. Esta autoridad será el árbitro entre los Estados. El Congreso General dictará leyes para la mutua separación entre los Estados y la Unión Federal. El Ejecutivo tendrá la fuerza nacional y el judicial resolverá las discordias y oposiciones de un Estado a otro.

Cada Estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su Legislatura, su gobierno y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan, ejecutarlas, aplicarlas y administrarse justicia, sin tener necesidad de recurrir a otra autoridad externa, pues dentro de sí tiene todo lo que ha de menester.¹⁴

Por ello, los debates originales consideraron al régimen interior de los Estados de manera que éste no ofendiera la Unión Federal, y siempre relacionada con la soberanía popular. La propuesta de Rafael Mangino, elaborada el 20 de noviembre de 1823, consistente en que la soberanía residiera en los Estados fue expresamente desechada. En contra, el constituyente Alejandro Carpio manifestó que la soberanía residiría en la Nación Mexicana, tal como las provincias ya lo habían entendido. La Comisión de Constitución expresó:

En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada Estado no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno general ya adoptada, dejando que los poderes de los mismos Estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la Federación.¹⁵

¹⁴ Reyes Heróles. *Op. Cit.* Tomo I., p. 385.

¹⁵ Reyes Heróles. *Op. Cit.* Tomo I., p. 391.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Francisco García Salinas escribió el 28 de noviembre de 1823 sus *Reflexiones sobre el Acta Constitutiva*, de gran influencia en la parte final de aprobación del Acta. A él se debe la creación de los territorios federales, contrapartes de los Estados, que sin soberanía eran gobernados por delegados del gobierno federal. Su creación obedeció precisamente al analizar el caso de las Californias, a las que se les separaba del Estado de Sonora. Entre sus reflexiones él describió:

El nombre de Estado excluye la idea de una dependencia absoluta, por lo que los Estados deben ser independientes en *algunos* ramos de gobierno, por los cuales se les llama soberanos.

De todas las discusiones sobre el federalismo en el primer Congreso Constituyente, la aprobación de los Estados como “soberanos” fue la más cerrada de todas, ya que se aprobó por 40 votos contra 28.

Sin embargo, a pesar de la armonía y claridad originales de las relaciones federales, la lucha de facciones políticas motivó que hacia 1829, los Estados se confrontaron a la Federación, de la misma manera en que se habían enfrentado en los Estados Unidos, según palabras de Guadalupe Victoria en su *Manifiesto a la Nación*, publicado el 10 de octubre de 1829, repetidas de un discurso de George Washington:

Si los Estados no dejan al Congreso General ejercer aquellas funciones que indudablemente le ha conferido la Constitución, todo caminará rápidamente a la anarquía y confusión: necesario es para la felicidad de los Estados que en alguna parte se haya depositado el Supremo Poder, para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación; sin esto no hay Unión y seguirá muy pronto el desorden: que toda medida que tienda a disolver la Unión, debe considerarse como un acto hostil con la libertad e independencia (...).¹⁶

Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica fueron motivo inicial en nuestro país para la confrontación entre los Estados y el Gobierno Federal. El manejo del Patronato y la desamortización de los bienes eclesiásticos propiciaron conflicto entre la Unión Federal y algunos Estados, a partir de 1827.¹⁷ Hacia 1833, siete Estados formaron una Coalición de Estados contra el gobierno federal que se opusieron a dar marcha atrás en las medidas liberales tomadas y a la intención del gobierno general de mudar la Constitución Federal.¹⁸ Contrasta esta fuente de discordia con la de los Estados Unidos, cuyo conflicto inicial versó sobre la más humillante de las instituciones: la esclavitud.

¹⁶ De Alba. *Op. Cit.*, pp. 332-333.

¹⁷ La Legislatura de Guanajuato presentó una Iniciativa el 1º de mayo de 1827, para transferir el control del Patronato. Zacatecas, por su parte, promulgó la desamortización de bienes eclesiásticos el 11 de diciembre de 1829. Reyes Heróles. *Op. Cit.* Tomo II., p. 35.

¹⁸ Reyes Heróles. *Op. Cit.* Tomo II., p. 196.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

III. LA CONFEDERACIÓN MEXICANA

El diseño original del federalismo mexicano fue cambiado en 1847 por obra de Mariano Otero, el cual ante los problemas políticos que se habían creado entre el gobierno general y los Estados por cuestiones de competencias, ante la carencia de un medio judicial para solucionar dichas controversias, propuso en el Acta de Reformas la regla del artículo 21, donde por primera vez se exigió que la Federación tuviera facultades limitadas y expresas en el texto constitucional.

Su nueva distribución de competencias del Estado Federal fue tomada de las ideas sugeridas por Madison en *El Federalista* número XLV, al que conocía desde 1842:

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Mientras que aquellos que se reservan los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros serán ejercidos principalmente hacia materias exteriores, como la guerra, la paz, la negociación y el comercio exterior; éste último estará conectado en su mayoría con el poder de establecer contribuciones. Los poderes reservados a los distintos Estados se extenderán a otras materias, las cuales se refieren al desarrollo de los asuntos ordinarios, como las vidas, libertades y propiedades del pueblo, así como en el orden interno, el mejoramiento y la prosperidad del Estado.¹⁹

El objetivo de Otero era distinguir claramente los ámbitos de competencia de una y otra esfera de gobierno para evitar los conflictos de competencia a que había conducido el primigenio federalismo cooperativo de 1824. En el voto particular que Otero presentó el 5 de abril de 1847 al dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso se lee:

¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades?... El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que *los poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse...* es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que

¹⁹ *The Federalist Papers*. Edición de Clinton Rossiter. Número 45. New American Library. Nueva York., pp. 292-293.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.²⁰

En esta intención, Otero asimiló la teoría del federalismo de Alexis de Tocqueville, conocida como de la doble soberanía, expuesta en su obra *De la Democracia en América*. Tocqueville se había preguntado cómo era posible la organización federal de ese país, sin degenerar en la disolución de la Unión, con la pretendida soberanía de los Estados, materializada en sus constituciones propias, o en un despotismo centralista de su gobierno general.

La respuesta la encontró Tocqueville en que el gobierno federal, a diferencia del Confederado, gobernaba para el bienestar del pueblo, o como diríamos en México, de la Nación, no para el de los Estados individuales.²¹ Por tal razón, la soberanía se había dividido en los Estados Unidos, pero dicha división no limitaba al gobierno federal de ejercer los poderes necesarios y apropiados para el bienestar de la Nación, según lo había explicado Alexander Hamilton en *El Federalista* número 23²² y más tarde James Kent,²³ ambos fuentes de donde abrevó Tocqueville.

Sin embargo, estas ideas no persuadieron a Otero para permitir el federalismo cooperativo a que había llegado el país vecino y el nuestro en 1824, por lo que decidió un cambio de distribución de competencias, optando por una regla confederada donde se dotara a la Federación de facultades limitativamente explícitas en la Constitución y con ello, tergiversando el claro entendimiento de los constituyentes de 1824, de que la soberanía en nuestro país radicaba en la Nación y no en los Estados.

Con esta inversión de las ideas de Tocqueville, Otero pretendió resolver los problemas creados por los partidos políticos en las relaciones entre los Estados y la Federación. En su voto particular de 1847, base del Acta de Reformas, Otero describió la compleja realidad de nuestro federalismo:

²⁰ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*. Editorial Porrúa. 1999., p. 463-464.

²¹ Tocqueville escribió en su Cuaderno "E", el 28 de diciembre de 1831, con el título de "Unión: Gobierno Central", lo siguiente: "La antigua Unión (*Confederación*) gobernaba a los Estados y no a los individuos. Fue formada como un poder extranjero que subyuga a poderes inferiores con sus leyes. El nuevo gobierno federal es, en verdad, el gobierno de la Unión, en todo lo que respecta a su competencia; no se refiere a los Estados sino a los individuos... y posee los medios propios para obligar la obediencia de estos individuos, sin recurrir a ninguna otra autoridad que la propia..." George Wilson Pierson. *Tocqueville in America*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore-Londres. 2ª Edición. 1996., p. 604.

²² Hamilton escribió en dicho numeral de *El Federalista*: "Si estamos ansiosos de dar a la Unión energía y permanencia, debemos abandonar el proyecto vano de legislar hacia los Estados en sus capacidades colectivas, debemos extender las leyes del gobierno federal a los ciudadanos individuales de América (...). El gobierno de la Unión debe estar facultado para aprobar todas las leyes, así como elaborar todas las normas con ellas relacionadas". *The Federalist Papers*. Op. Cit., pp. 154-155.

²³ Quien escribió entre 1826 y 1830 una popular obra sobre *Commentaries on American Law*, que fuera traducida parcialmente en español en 1878 por J. Carlos Mexía, con el título de *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos*, reeditada en 1997 por Editorial Pedagógica Iberoamericana.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

En un tiempo vimos al Congreso General convertido en árbitro de los partidos de los Estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas reestablecida la Federación, vemos ya síntomas de disolución, por el extremo contrario. Algunas Legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso (General); otra ha declarado expresamente que no obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un Estado anunció que iba a reasumir su soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un Estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios.²⁴

Por estas razones, Otero pensó en invertir la distribución de competencias del federalismo originario y tomar el modelo confederado. Estas mismas causas fueron consideradas en 1787, por el Congreso Constituyente de los Estados Unidos para llegar a un sistema completamente opuesto: mudar la Confederación para adoptar el federalismo cooperativo.

No obstante las buenas intenciones de Otero, su sistema confederado que desde entonces sobrevive en México, no ha resultado exitoso en las relaciones entre Estados y Federación. Al contrario, comenzó a propiciar una visión antagónica de los Estados frente al gobierno federal, como dos contrarios opositores en una relación estérilmente dialéctica.

Por ejemplo, durante el siglo XIX la Unión Federal dependía económicamente de los recursos fiscales recaudados por los Estados y entregados proporcionalmente a la Federación en una suma denominada *contingente*; lo mismo sucedía con la integración del ejército federal, que dependía de los reclutas, hombres que los Estados encomendaban a la Federación para ese fin.

Todo lo anterior se ha revertido y ahora el papel predominante lo desempeña el gobierno federal en detrimento de los Estados. Las reformas constitucionales a partir de 1883 han sido especialmente efectivas para “federalizar” las materias constitucionalmente asignadas a la Federación, las cuales a pesar de Madison, Tocqueville y Otero, lejos de ser “pocas y definidas”, han aumentado geométricamente, abultando las facultades federales en “muchas y definidas”.

El modelo de Otero plasmado en el artículo 124 constitucional no sólo favorece la reforma constitucional cada vez que la Federación desee ejercer un poder que no esté

²⁴ Tena Ramírez. *Op. Cit.*, p. 463.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

explícitamente bien definido, sino que al momento de llevarla a cabo, cada facultad federal excluye la intervención de los Estados. Esta paulatina y firme concentración de facultades en torno a la Federación, ha despojado a las entidades federativas de su capacidad y responsabilidad para atender los problemas de su territorio y régimen interior, ha dejado a los gobiernos locales incapaces de decidir sobre sus políticas públicas, pues los somete a la decisión federal, erosionando su condición de Estados soberanos. Este sistema ayuda al sometimiento político y económico en todos los órdenes de los Estados, haciendo nugatorio el régimen interior a que se refiere el artículo 40 constitucional.

El ejemplo de la reforma constitucional en materia indígena del 14 de agosto de 2001, muestra el grado de atrofia de los Estados en la distribución de competencias centralizado a que hemos llegado. Si bien ésta consistió en una reforma a la Constitución federal, no significó como muchas reformas que en el pasado se han aprobado, una facultad exclusiva más de la Federación en materia de derechos indígenas, sino que estableció la concurrencia entre los Estados y la Federación para regular esta situación de derechos humanos.

En el proceso de aprobación de esta reforma constitucional, México presenció por primera vez en tiempos modernos, que por lo menos diez Legislaturas no aprobaron la reforma aprobada por el Congreso de la Unión. Sin embargo, este evento que refleja pluralidad política, demuestra a la vez que las Legislaturas que reprobaron la reforma no contemplaron su obligación, y facultad, de reformar su propia Constitución y leyes locales para complementar la que en su consideración fue una deficiente reforma.

Otro aspecto donde se aprecia cómo los Estados han declinado sus atribuciones, se ilustra con el ejemplo del recurso de queja en el Estado de Chihuahua, donde su Constitución, reformada en 1995, establece en el artículo 200 este remedio judicial para hacer efectivos los derechos de los chihuahuenses. Durante el año de la reforma integral de dicha Constitución, hubo varias voces que propusieron eliminar esta institución que proviene de su Constitución de 1921 (artículo 10), pues se opinaba que el juicio federal de amparo satisfacía la protección de todos los derechos del hombre, incluyendo los particulares de los chihuahuenses, por lo que se podía eximir a las autoridades locales del Estado de su obligación de protegerlos y garantizarlos por medios judiciales. Afortunadamente no se eliminó la disposición, pero hasta la fecha no se ha reglamentado y sigue siendo letra muerta.²⁵

²⁵ Las constituciones recientes de Veracruz (2000) y Tlaxcala (2001) en contraste, sí han establecido medios judiciales de protección de los derechos locales.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

IV. LO QUE NO ESTÁ PROHIBIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ PERMITIDO EN EL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

Pero el problema del régimen interior de los Estados cuenta con otras facetas que no se han explorado actualmente, pues la reforma del 17 de marzo de 1987 al artículo 116 constitucional, al detallar algunas características de los poderes de los Estados abrió una tendencia a plasmar en la Constitución General de la República, cada vez más elementos obligatorios en los órganos de gobierno de los Estados. Esta tendencia que es equivocada por sí, ha degenerado en una idea de mayor perversión, que es la de considerar a la Constitución Federal como el catálogo de lo posible dentro de la organización del régimen interior; es decir, se espera en la actualidad que cualquier institución estatal esté expresamente permitida en la Constitución Federal, lo cual contraviene abiertamente el sentido de facultades reservadas a que se refiere el artículo 124 constitucional. Por tal razón, a raíz de esa reforma, la pregunta es ¿Hasta dónde puede llegar una reforma de Estado en las entidades federativas del país?

Las constituciones estatales cada vez merecen mayor atención y su reforma se ha planteado en la actualidad, con la pluralidad y democracia mexicana, pero cuál es el límite a ese centenario régimen interior. La pregunta se ha planteado con motivo de una investigación en el Estado de Guerrero, sobre la posibilidad de instaurar una segunda Cámara dentro de su Legislatura Local.

¿Puede un Estado reformar su Constitución, de tal manera que su Legislatura se integre con dos Cámaras y no una sola como todos los Estados la integran? ¿No contravendría esta reforma a la Constitución Federal que sólo prevé en el artículo 116, entre otros, a los diputados locales y no se refiere a ningún otro tipo de representante, como los senadores?²⁶

La discusión sobre una segunda Cámara en las Asambleas Legislativas se ha circunscrito al nivel federal, pues es en este nivel de gobierno donde se han dado las más conocidas argumentaciones sobre su procedencia. Es bien sabido que el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 suprimió al Senado, existente desde 1824, al culparlo del rezago legislativo y de su composición conservadora. Este error se tuvo que subsanar a partir de la iniciativa plebiscitaria de reforma constitucional de 1867, que no prosperó sino hasta 1874.

No obstante lo anterior y, quizá debido a ello, la discusión de una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados ha sido olvidada y relegada, como una

²⁶ La fracción II del artículo 116 constitucional prevé en su último párrafo: "Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes".

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

discusión que sólo podría darse al nivel federal. Sin embargo, este ejemplo nos ayudará a ilustrar cuáles son los límites del régimen interior de los Estados.

Está comprobado histórica y políticamente, que las razones detrás de una segunda cámara en los Congresos locales no son privativas de la esfera federal y han existido en nuestro país senados locales. Las constituciones de siete Estados han tenido la institución del senado local, al cual lo han establecido con múltiples objetivos de carácter político, así como para perfeccionar el proceso legislativo al interior del Estado.

Entre dichos objetivos políticos están: El control político de la constitucionalidad local, la solución de conflictos políticos entre órganos de gobierno y municipios, la ratificación de nombramientos del Ejecutivo estatal, la mejor supervisión de la administración pública local y la representatividad política de las regiones en que se divide el territorio de un Estado; éstas han sido algunas de las principales funciones políticas propias con que una segunda cámara podría contar, además de concurrir al proceso legislativo que le daría mayor legitimidad a las leyes aprobadas.

El artículo 116 constitucional en su fracción II sólo se refiere a los diputados como integrantes de las Legislaturas de los Estados y no se refiere, ni por asomo a los senadores. Sin embargo, en mi opinión este precepto así interpretado no puede trastocar la soberanía del régimen interior de un Estado, para evitarle, si así lo deseara, la inclusión de una segunda cámara en su Legislatura.

El mismo precepto que sirve de base para impugnar la creación de un Senado, comete el *lapsus* de hablar de *representantes*, en su primer párrafo, en lugar de diputados como se refiere en el resto del artículo:

El número de *representantes* en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno.

De tal suerte, que del lenguaje del constituyente no puede inferirse que la integración de las Legislaturas estatales *sólo deba componerse de diputados*, sino que el objeto del artículo es establecer obligatoriamente la representación por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, como lo señala su último párrafo. Por lo tanto, esta disposición no puede considerarse como *prohibitiva* de una segunda cámara en las Legislaturas locales. La palabra de “diputados” en el precepto mencionado, se justifica debido a que en la fecha de su discusión, los únicos integrantes de las Legislaturas estatales eran precisamente los diputados, por lo que el párrafo refrenda esta tradición.

La Constitución ha tenido varios *lapsus* semánticos de esta naturaleza. Habrá que recordar que la fracción X del artículo 89 constitucional mantuvo la prescripción, vigente hasta 1977, de que el Presidente de la República podía “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del *Congreso Federal*”, queriendo decir, por el Senado,

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

pues en el artículo 76, fracción I, se le considera como una facultad exclusiva de esa Cámara, la ratificación de las convenciones internacionales.

Aún en la actualidad, la Constitución contiene otros errores, como el del artículo 126 constitucional cuando al referirse al Presupuesto de Egresos de la Federación, que es aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV, de la misma Constitución, contempla que su reforma se podrá hacer mediante “ley posterior”. Sin embargo, el Presupuesto es un decreto de la Cámara de Diputados, pues sólo a esta Cámara le corresponde su aprobación, sin intervención del Senado. La referencia a que una ley posterior reforma el Presupuesto que es un decreto, obligaría a involucrar al Senado y al Presidente en las reformas, no así en la aprobación original del Presupuesto, por lo que debe entenderse que el sentido del artículo 126 constitucional sea un decreto de la Cámara de Diputados, y no una ley, el que reforme el Presupuesto.

Lo anterior es inconsistente con el inciso f) del artículo 72 constitucional el cual establece que para la reforma de una ley o *decreto* se seguirá el mismo procedimiento de su creación, por lo que siendo el decreto del Presupuesto, una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, éste sólo podrá reformarse mediante otro decreto y no mediante una ley.

En otros ejemplos sobre las imprecisiones del lenguaje de nuestra Constitución, podemos citar el artículo 29 constitucional, cuando mantuvo durante muchos años a un “Consejo de Ministros” inexistente como tal, pero necesario en su consulta, para la suspensión de garantías en nuestro país. O ¿Qué decir de los partidos políticos nacionales, que no eran ni siquiera nombrados en la Constitución Federal, sino hasta la reforma de los “diputados de partido” de 1963, a pesar de que las leyes los reconocían desde la ley electoral de 1911?

Y por último, la “guardia nacional” que todavía está sometida a los gobernadores de los Estados (artículos 73, fracción XV, y 76, fracción IV), a pesar de que la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1940 la asimiló a una fuerza de reserva del Ejército y, por lo tanto, bajo el mando del Ejecutivo Federal.

Me parece que el punto de partida de cualquier asunto de competencia entre la Federación y los Estados, es que el régimen interior de los Estados, no contravenga expresamente a la Constitución Federal. O mejor, que la Constitución Federal delimite la soberanía de los Estados *prohibiendo u ordenando* las instituciones estatales. En el caso en cuestión del artículo 116, fracción II, un Estado estaría violando la Constitución no por establecer una segunda Cámara, no contemplada expresamente en su texto, ni porque la Constitución se refiere a diputados y no a senadores, sino cuando el Estado eliminara la representación proporcional de las Legislaturas, que es el objetivo del precepto.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Los Estados pueden, en consecuencia, organizar sus poderes como mejor lo decidan, sin contravenir los principios constitucionales que se traducen en prohibiciones:

1. Respetar a la división de poderes.
2. Respetar los plazos para ocupar los cargos públicos.
3. Observar elecciones populares directas.
4. Respetar el principio de no reelección.
5. Aplicar la representación proporcional en sus Congresos y ayuntamientos.
6. Respetar el principio de proporcionalidad en la representación poblacional.
7. Observar la independencia de la judicatura local.
8. Respetar el procedimiento de juicio político en las remociones de ciertos funcionarios.

La soberanía de los Estados tendrá que edificarse con base en el artículo 124 constitucional que prevé facultades reservadas para ellos, por lo que no necesariamente prevé de manera explícita los elementos de su soberanía, como la integración y organización de sus poderes. Por lo tanto, considero que para que un Estado se organice y reforme su estructura, tan sólo debe observar los principios que puedan limitar su soberanía de manera explícita en la Constitución Federal, bien a través de las prohibiciones expresas contenidas en la misma, como las de los artículos 117 y 118 constitucionales, o las que contienen principios que no pueden ser transgredidos por ninguna Constitución ni ley local, como el principio de la garantía de la forma republicana de gobierno.

En consecuencia, al no prohibir la Constitución Federal la formación de una segunda Cámara en la Legislatura de los Estados, ésta puede establecerse en cualesquiera de las entidades federativas ya que tampoco ofende ningún principio de la Ley Fundamental, al contrario, seguiría el mismo principio que anima la Segunda Cámara en el Congreso Federal. Como lo hizo la Constitución de Veracruz de 1825 al depositar el Poder Judicial en una sola persona, a semejanza del Poder Ejecutivo, ya que todos los demás tribunales serían colaboradores del Ministro Superior de Justicia.²⁷ También la Constitución de Yucatán de 1841 estableció el juicio de amparo para la protección de los derechos de los yucatecos, de acuerdo a las ideas de su redactor Manuel Crescencio Rejón.

De la misma manera, aunque el Senado fue una característica del Congreso Federal desde 1824, nunca se adoptó con la intención de excluir esta institución de las

²⁷ Artículo 65: El Poder Judicial residirá en una persona con la denominación de Ministro Superior de Justicia, nombrado por el Congreso, y en los demás jueces inferiores que las leyes han establecido, o en adelante establecieron. *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo III. Imprenta Galván. 1828. Edición facsimilar de Miguel Ángel Porrúa. 1988., p. 255.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

constituciones particulares de los Estados. En el Constituyente federal se plantearon dos razones para adoptar el bicameralismo al nivel federal: rectificar la desproporción de la representación popular en la Cámara de Diputados y crear con la segunda Cámara un proceso legislativo más ponderado y deliberativo.

Por lo que respecta a la primera justificación, los Estados poco poblados, independientemente de su extensión territorial, mostraron preocupación al ver que el Congreso Federal se integraría con una clara mayoría de los diputados provenientes de los Estados más poblados. Al tener más representantes en la única Cámara del Congreso General, sospecharon que las leyes aprobadas siempre favorecerían los intereses de la población y el gobierno de dichos Estados grandes, en detrimento de los demás Estados federados.

El Federalismo siempre ha tenido la orientación de crear un sistema equitativo y proporcional entre los Estados miembros de la Unión. Por ello, se consideró crear en el Congreso Federal, la segunda Cámara, no sólo para representar a los Estados, *vis-à-vis* la población en la Cámara de Diputados; sino más bien, para corregir la desproporción de representación popular de los Estados más poblados que habría en una Cámara, para representar a los Estados en plano de igualdad en la segunda Cámara. El Senado Federal sería así el garante de la igualdad política de las entidades que formasen la Unión Federal.

Por otra parte, la formación de las leyes es una preocupación constante en la ciencia política moderna. El Constituyente de 1824, en los labios de Fray Servando Teresa de Mier, manifestó que las leyes aprobadas por los Congresos tendrían que ser, por necesidad, buenas leyes, pues de lo contrario era mejor no aprobar ninguna, ya que una mala ley, producto de la irreflexión y la premura, perjudica más a la sociedad que si no hubiera ley alguna.

El bicameralismo se constituiría en la garantía de que los procesos de discusión de leyes serían más ponderados y meditados, alejado del control político de una facción o de las circunstancias retóricas o de cansancio de un momento. Si la característica principal de las Asambleas Legislativas es la deliberación, su división en dos Cámaras, crearía las condiciones necesarias para el mejoramiento de la deliberación parlamentaria.

Así lo entendieron los siguientes Estados, cuyas constituciones adoptaron la Segunda Cámara: 1. Jalisco en la del 8 de noviembre de 1824; 2. Oaxaca en la del 10 de enero de 1825; 3. Veracruz en la del 3 de junio de 1825; 4. Chiapas en su Constitución del 7 de febrero de 1826; 5. Durango en la del 1º de septiembre de 1826; 6. México a través del decreto del 18 de octubre de 1832; y ,7. Puebla en las reformas constitucionales de 1878.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

V. LA INTERVENCIÓN FEDERAL

A partir de las reformas constitucionales de 1874, México ha reconocido diversas medidas de intervención federal que han provocado siempre gran polémica y cuya valoración es importante para definir el régimen interior de los Estados.

Se ha explicado en este esbozo que la soberanía de los Estados no fue ni conceptual, ni históricamente, un valor absoluto en el constitucionalismo mexicano. Por ello, la intervención federal fue natural desde los orígenes, ya que el gobierno federal se convirtió en el garante de la tranquilidad y el orden entre todos los Estados de la Unión. Ésta fue la intención del artículo 119 constitucional desde sus inicios, cuando se refiere a que los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior se les prestaría el auxilio federal pertinente, siempre a petición de la Legislatura del Estado o por el Ejecutivo, en caso de que no estuviese aquella reunida.

El Senado de la República, con otros fundamentos constitucionales complementarios, interviene cuando declara la desaparición de poderes o interviene para resolver un conflicto político entre los poderes de un Estado, según los distintos supuestos del artículo 76 constitucional. El Presidente de la República puede suspender las garantías individuales en un caso de emergencia y comandar el ejército federal, así como ordenar, con aprobación del Senado, el traslado de la milicia cívica de un Estado a otro para resolver una situación de gravedad. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado la facultad de resolver controversias constitucionales entre diversos actores políticos y, a partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el Poder Judicial de la Federación, a través de su Tribunal Electoral, puede resolver con fundamento en la fracción IV del artículo 99 constitucional:

Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (...).

Con dicho fundamento constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación intervino en dos ocasiones, la primera el 12 de octubre de 2000, y la segunda el 15 de noviembre del mismo año, para revocar actos del Congreso del Estado de Yucatán con relación a la integración del Consejo Electoral del Estado. El acatamiento de la primera resolución contrastó con el desacato de la segunda, donde argumentos especiosos se hicieron valer para eludir el cumplimiento de una resolución inatacable y definitiva de parte del Poder Judicial Federal.

El pretexto para no cumplir con esta resolución fue la soberanía de los Estados, por lo que vale el ejemplo para acreditar si la cuestión electoral corresponde al régimen

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

interior de los Estados. Este problema no es nuevo en la jurisprudencia mexicana, pues desde 1874, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió un problema similar respecto de las autoridades del Estado de Morelos. En esa ocasión, parte de la doctrina apoyó la resolución de la Corte y uno de los más prestigiados autores de la época escribió lo siguiente:

(...) No creyeron aquellos legisladores que a título de la soberanía de los Estados se pudiera vejar impunemente a una masa del pueblo, y violar en su perjuicio los derechos políticos asegurados por la Constitución; no creyeron que las instituciones federativas, con su principio de la soberanía de los Estados, pudieran ser una red para la libertad del pueblo de los Estados, una garantía para la usurpación triunfante.

(...)

Ha sido costumbre en nuestras prácticas políticas que el candidato derrotado, alegando fraudes y nulidad de la elección, levante revoluciones y provoque trastornos. ¡Cuán conveniente no hubiera sido, cuántos males no se hubieran evitado a la república, si el derrotado hubiera tenido acceso a los tribunales, para que se revisara la elección! Hoy que la Corte de Justicia cierra las puertas a las sublevaciones y que tiende a hacer efectivas las garantías que conforme a la Constitución, tiene el pueblo en la Federación y en los Estados, se ha levantado la tradición de abusos y de usurpaciones que presenta nuestra historia, para defender que la tiranía, si llega a apoderarse del mando, debe continuar allí como un hecho consumado.²⁸

Las mismas palabras se pueden repetir ahora, con la intervención de la justicia federal en la revisión de los actos electorales realizados en los Estados. Al respecto, quisiera manifestar que el artículo 40 constitucional establece un principio que ha sido negligentemente olvidado, que es el de la forma republicana de gobierno y que más adelante desarrollaré. *El Federalista* número 43 se refiere ya a él, como las formas en que el gobierno federal puede intervenir en las entidades federativas para garantizar su integridad y protección contra invasiones o rebeliones internas, que puedan afectar su orden constitucional.

De tal manera, que las autoridades locales tienen que respetar la forma republicana de gobierno, no sólo a través de sus normas constitucionales y legales, sino también, a través de todos sus actos. Uno de ellos es el respeto de estas autoridades en la renovación periódica de sus autoridades mediante elecciones libres, organizadas por autoridades electorales autónomas, tanto en su estructura como en sus funciones; pues de lo contrario, el gobierno federal tiene la facultad de intervenir para garantizar dicho principio.

²⁸ Emilio Velasco. *El Amparo Morelos*. México. Imprenta Díaz de León y White. 1874., pp. 70-71.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Este mandato federal proviene de la Constitución de los Estados Unidos en su artículo IV, sección 4, donde se estableció claramente que la República tenía que ser garantizada por el gobierno federal.

En 1870, el Presidente Benito Juárez se dirigió al Congreso de la Unión para sugerir que si bien el Ejecutivo Federal debería intervenir en la protección de los Estados frente a situaciones que implicaran violencia interna, esta violencia era producto de problemas políticos, los cuales deberían ser resueltos por el Congreso. Esta petición se concretaría posteriormente en la facultad exclusiva del Senado para resolver conflictos políticos entre los poderes de un Estado, según lo determina el vigésimo artículo 76, fracción VI, constitucional.

A partir de la reforma del 26 de agosto de 1996 al Poder Judicial Federal, la garantía de la forma republicana de gobierno, que antes sólo había sido ejercida por los poderes Ejecutivo y Legislativo, está más acorde con el supuesto general del artículo 119 constitucional, que se refiere al auxilio federal prestado por “todos los poderes de la Unión”, pues ahora también abarca al Poder Judicial.

La garantía de la forma republicana de gobierno tiene que ser protegida por el Poder Judicial cuando en el artículo 99 constitucional se le otorga expresamente a ese Poder, la facultad para resolver en definitiva, cualquier conflicto electoral, aun tratándose de la integración y organización de los órganos electorales de un Estado. Pues las elecciones periódicas y democráticas de una entidad federativa no sólo conciernen a las autoridades de ese Estado, ya que ante cualquier irregularidad, debe intervenir también el Poder Judicial Federal para resolver cualquier controversia resultante.

En este sentido, el mandato federal es compatible con la soberanía de los Estados, que no pueden llegar a evadir los principios constitucionales que deben regir las elecciones democráticas.

Las entidades federativas han observado desde 1857 una actitud de imitación hacia las instituciones federales. Tan pronto como se crea o suprime una institución en la Constitución Federal para el ámbito general de la República, se hace la correspondiente modificación en la mayoría, si no es que en todas, las constituciones particulares de las entidades federativas. En contraste, durante la primera República Federal, a partir de 1824, los Estados contemplaban instituciones propias, como los denominados “poderes electorales”, y era la Federación la que se nutría de las innovaciones estatales para configurar su organización.

No obstante, la situación actual ha cambiado debido a la excesiva regulación por parte de la Constitución Federal, de la organización y estructura de poderes de los Estados. Esta amplia regulación de las características constitucionales de los Estados limita su régimen interior y, por ende su soberanía.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Por ejemplo, la reforma constitucional de 1933, cuyo objetivo era sacrificar un hombre, el Presidente de la República, por el bien de las instituciones, fue extendido posteriormente a todos los cargos de elección popular sin ninguna justificación, afectando por igual a los Congresos locales y a los ayuntamientos, dañando seriamente las instituciones de los Estados por los problemas que había provocado la reelección de un hombre que había ocupado la Presidencia de la República.

El esquema del federalismo era dejar en libertad a los Estados en su organización política, estableciendo tan sólo prohibiciones absolutas o relativas para delimitar su soberanía, sin hacer explícitas las condiciones de sus instituciones; pues las facultades son requeridas sólo en las facultades del gobierno federal, pero no de las estatales, las cuales son facultades *reservadas* según el artículo 124 constitucional.

En este sentido, conviene analizar un par de principios constitucionales que no han sido debidamente considerados para un sano federalismo electoral. Además de los principios analizados existen por supuesto muchos otros que no se incluyen en el presente trabajo, ya porque no ofrecen por el momento ningún problema, o porque se han consolidado suficientemente.

Entre ellos podemos mencionar los siguientes principios previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal:

- a) La soberanía popular en los Estados se ejerce a través de sus respectivos poderes, en los términos de las constituciones locales;
- b) La renovación de los poderes deberá hacerse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que participarán partidos políticos registrados;²⁹
- c) Los partidos políticos nacionales, integrados sólo por ciudadanos, podrán participar en las elecciones federales, estatales y municipales;
- d) Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación;
- e) El derecho al sufragio será universal, libre, secreto y directo;
- f) La actuación de las autoridades electorales estará regida por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;³⁰
- g) Las autoridades electorales, tanto las que estén a cargo de la organización de las elecciones, como las que resuelvan controversias jurisdiccionales, gozarán de autonomía en su funcionamiento y de independencia en sus decisiones, y
- h) Cada etapa de los procesos electorales tendrá la característica de definitividad.

²⁹ A/RES/48/131. 85ava. Sesión plenaria de la Organización de las Naciones Unidas. "Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections". 20 de diciembre de 1993.

³⁰ Andrew Scallan. *Electoral Management: Guiding principles*. www.aceproject.org/main/english

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

VI. PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS HABITANTES DE UN ESTADO

Los Estados de la República observan facultades reservadas que no se explicitan en la Constitución Federal y cuyo límite está en las prohibiciones absolutas o relativas de los artículos 117 y 118 de la Carta Magna. Sin embargo, a partir de la reforma del 17 de marzo de 1987, que varió el contenido de todo el artículo 116, se ha trastocado la simple regla de competencia reservada para los Estados y se ha introducido un elemento permisivo a las atribuciones estatales, por el cual se obliga o autoriza, según el caso, a los Estados el ejercer funciones específicas, para crear tribunales contencioso-administrativos y celebrar convenios con la Federación, entre otras; creando de esta manera un régimen interior de los Estados explícito en la Constitución Federal, apartándose en consecuencia del principio de facultades reservadas del artículo 124 constitucional.

La reforma de 1987 cambió el sentido del original artículo 116 que si bien permitía a los Estados arreglar entre sí por convenios amistosos sus respectivos límites, esta disposición era necesaria ante la presencia del todavía vigente artículo 117, fracción I, de la propia Constitución, que prohíbe absolutamente la celebración de alianza, tratado o coalición con otro Estado; por lo que para excluir de dicha prohibición, resultaba necesario un artículo como la redacción original del artículo 116.³¹

Sin embargo, el nuevo contenido de dicho precepto transforma el sentido de la distribución de competencias donde originalmente, el Estado de la Unión podía regular sus instituciones con la libertad que le daban las facultades reservadas y el régimen interior sólo cuidaba con no transgredir las prohibiciones de la propia Constitución. El artículo 116 ahora prescribe mínimos que los órganos de gobierno estatal deben cuidar, entre ellos, la no reelección, la elección directa de los gobernadores, la representación proporcional en las Legislaturas, los principios de las leyes electorales³² y el principio de proporcionalidad poblacional en la representación política.

³¹ El texto original se leía de la siguiente manera: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión." *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Volumen I, Tomo II, artículos 111-122. Enciclopedia Parlamentaria de México. Tomo XI. 1994., p. 447.

³² Que son los mismos que se observan a nivel federal: 1. Sufragio universal, libre, secreto y directo; 2. Los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia regirán la actuación de las autoridades electorales; 3. Las autoridades y jueces electorales gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; 4. El principio de legalidad regirá las actuaciones de las autoridades electorales y se garantizará a través de medios de impugnación; 5. El principio de definitividad en las instancias procesales regirán a los medios de impugnación; 6. Otorgamiento de financiamiento público y apoyos a los partidos políticos de manera equitativa; 7. Equidad en el acceso a los medios de comunicación social a cada partido político; 8. Límites para las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y 9. Fijación de los delitos electorales aplicables.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Tal como nos referimos anteriormente, la fracción II del artículo 116 determina que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno. Este principio deja a la soberanía de cada Estado, la facultad para determinar la medida de esa proporcionalidad y, en consecuencia, no aporta mayores elementos para definir esta proporcionalidad, por lo que su utilidad es relativa; sin embargo, la Constitución Federal fija los mínimos de representatividad: siete diputados para todos los Estados que no cuenten con una población de 400,000 habitantes; en la actualidad sólo Baja California Sur podría estar en dicha condición, pero que a pesar de ello, cuenta con un Congreso de 21 representantes.

Sin desconocer que pueden existir diversos métodos para calcular el promedio y la proporcionalidad a la que alude el texto constitucional, si optamos por hacer un promedio entre el número de habitantes y los representantes que actualmente integran los Congresos locales y al resultado a su vez, lo promediamos entre todas las entidades federativas, llegamos a que la media de representación a nivel nacional es de un diputado local por cada 72,921 habitantes aproximadamente, que es un número cercano a las 80,000 personas que la Constitución Federal requería en la fracción II del artículo 73 constitucional, para transformar los territorios federales, ahora extintos, en Estados libres y soberanos.

Si tomamos dicho promedio para asignarle algún contenido al principio de proporcionalidad por habitante, catorce Estados rebasan dicho promedio, siendo Veracruz el Estado con mayor desproporción poblacional por cada diputado. La importancia de la proporcionalidad poblacional por diputado radica en el valor del voto de un elector en un Estado con respecto al otro, así como en la fortaleza del Congreso frente a los demás poderes, particularmente frente al Poder Ejecutivo. Este principio constitucional persigue la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, tal como se ha consagrado en la jurisprudencia de otros países, como en los Estados Unidos, bajo la frase de “un hombre, un voto”.³³

Por otra parte, tomando en cuenta la integración de los Congresos locales, pueden calcularse parangones que demuestren la desproporcionalidad en el número total de diputados de una Legislatura. Por ejemplo, si la Legislatura de Baja California cuenta con 16 diputados de mayoría, teniendo en total 25, con una población que es cinco veces mayor a la población de Baja California Sur, con 15 diputados de mayoría, es

³³ Este principio se enunció por vez primera en la era de los derechos civiles de la jurisprudencia norteamericana, en el caso *Gray v. Sanders (1963)*, cuando el Ministro William O. Douglas acuñó el concepto de “un hombre, un voto”, como sinónimo de igualdad política de los electores. Siguió en turno otros casos donde se enfatiza la redistribución electoral para lograr la configuración de distritos poblacionalmente equilibrados, por los que se les conoce bajo el nombre de *casos de redistribución (apportionment cases)*.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

decir, con un solo diputado de más en la primer Legislatura ¿Cuál será la razón para que el diputado sudcaliforniano represente a 28 269 habitantes, mientras que el de Baja California, cada diputado represente a 155,460? La desproporción es patente entre más grande es la base poblacional del Estado, siendo las entidades federativas más pobladas las más sub-representadas en sus respectivas Asambleas, como el Estado de México y el Distrito Federal, en los que hay un diputado por cada doscientos mil habitantes, mientras que en Campeche y Baja California Sur existe un diputado por cada veintiocho mil habitantes. De esta manera se aprecia que el voto de un ciudadano de un Estado densamente poblado cuenta políticamente menos que el de los Estados escasamente poblados.

El problema inicial del federalismo fue el mismo que el de la representación política: las entidades federativas debían ser iguales en su representatividad. El temor era que la sub-representación de las entidades menos pobladas condujera a una situación injusta donde la voz de los Estados más poblados, con mayores representantes, tomaran las decisiones fundamentales. Sin embargo, la desproporción poblacional de los Estados más poblados debilitan a sus respectivas Legislaturas en la aprobación de reformas constitucionales y los ciudadanos de esos Estados son discriminados por sus propias instituciones, si se les compara con los de Estados menos poblados.

A estos problemas se le agrega el de la representación proporcional de los diputados locales que, en ocasiones, llega a acreditar el mismo número de diputados que los de mayoría relativa, como es el caso de Jalisco que, teniendo una Legislatura con 40 integrantes, la mitad lo son por el principio de mayoría relativa y *exactamente* la otra mitad lo son por el principio de representación proporcional.

La Constitución Federal determina que los Estados deben observar una proporcionalidad *poblacional* en su representación política, debiendo ser una proporcionalidad *ciudadana*, pero mientras no se modifique, los cálculos que se ofrecen a continuación se basan sólo en la población total de cada Estado.

En dicho cuadro se aprecia que Oaxaca con cerca de tres millones y medio de habitantes, cuenta con un Congreso de 42 diputados, mientras que Jalisco con una población casi al doble, mayor de seis millones, tiene una Legislatura con menos representantes que Oaxaca, es decir, 40 diputados. De la misma manera, tomamos el caso de Puebla con más de cinco millones de habitantes y su legislatura de 39 diputados, en contraste con Sinaloa que con la mitad de la población, cuenta con una Legislatura mayor a la de Puebla con 40 diputados.

A la población total del país (97 483 412 habitantes) podemos dividirla en 32 partes iguales, por lo que correspondería idealmente una media de 3 046 356 habitantes por entidad federativa, los cuales divididos por las 677 distritos electorales locales que existen en dichas entidades, corresponderían 21 curules de mayoría relativa como

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

media, o sea una proporción de un diputado por cada 145 064 habitantes. Esta cifra sería la medida para valorar a la media poblacional de la representación política. Propongo que cada diez años, por lo menos, con el censo, se revalore la cifra promedio que fije el criterio de “proporcionalidad” en la representación política para cumplir la disposición constitucional. Esta obligación tendría que estar en una ley federal que reglamentaría la fracción II del artículo 116 constitucional.

De esta manera, resumimos en el siguiente cuadro la proporcionalidad poblacional en la representación política en los Congresos estatales. Dos factores habrá que considerar para interpretar los datos abajo mencionados: Primero, el número de diputados es el total, incluyendo los de representación proporcional, en cada caso se sigue en paréntesis el número de diputados de mayoría relativa, que son los que determinan la proporción poblacional de la representación política. Segundo, la columna de proporción entre la población por diputado, sólo incluye los de mayoría relativa y no los de representación proporcional. En cualquiera de los casos, el cuadro representa sólo un ejercicio para mostrar cómo algunos Estados no cumplen con el principio de representación proporcionada que marca nuestra Constitución Federal, y no busca necesariamente la exactitud numérica.

Entidad Federativa	Población Total	No. Integrantes Legislatura	Proporción diputado de mayoría/población
Aguascalientes	944 285	27 (18)	52 460
Baja California	2 487 367	25 (16)	155 460
Baja California Sur	424 041	21 (15)	28 269
Campeche	690 689	35 (24)	28 778
Coahuila	2 298 070	35 (20)	114 903
Colima	542 627	25 (16)	33 914
Chiapas	3 920 892	40 (24)	163 370
Chihuahua	3 052 907	33 (22)	138 768
Distrito Federal	8 605 239	66 (40)	215 130
Durango	1 448 661	25 (15)	96 577
Guanajuato	4 663 032	36 (22)	211 956
Guerrero	3 079 649	46 (28)	109 987
Hidalgo	2 235 591	29 (18)	124 199
Jalisco	6 322 002	40 (20)	316 100
México	13 096 686	75 (45)	291 037
Michoacán	3 985 667	30 (18)	221 425
Morelos	1 555 296	30 (18)	86 405
Nayarit	920 185	30 (18)	51 121
Nuevo León	3 834 141	42 (26)	147 466
Oaxaca	3 438 765	42 (25)	137 550

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Puebla	5 076 686	39 (26)	195 257
Querétaro	1 404 306	25 (15)	93 620
Quintana Roo	874 963	25 (15)	58 330
San Luis Potosí	2 299 360	27 (15)	153 290
Sinaloa	2 536 844	40 (24)	105 701
Sonora	2 216 969	33 (21)	105 569
Tabasco	1 891 829	31 (18)	105 101
Tamaulipas	2 753 222	32 (19)	144 906
Tlaxcala	962 646	32 (19)	50 655
Veracruz	6 908 975	45 (24)	287 873
Yucatán	1 658 210	25 (15)	110 547
Zacatecas	1 353 610	30 (18)	75 200

Fuente: INEGI. Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tomo I. 2001

VII. EL PRINCIPIO DE LA FORMA REPUBLICANA DE GOBIERNO

El artículo 40 constitucional establece un principio que ha sido poco explorado en sus consecuencias y que se reconoce en la doctrina como el principio de la forma republicana de gobierno. Según mencionamos con anterioridad, El Federalista número 43 se refiere a él como la forma en que el gobierno federal puede intervenir en las entidades federativas para garantizar su integridad y protección contra invasiones o rebeliones internas, que puedan afectar su orden constitucional. Desde este punto de vista, la Constitución Mexicana cuenta con una disposición específica para prevenir y combatir la violencia doméstica a través del artículo 119 cuya primera frase determina: “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección (...)”.

Sin embargo, el artículo 40 establece que en virtud de la soberanía popular en el país, éste se constituye en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación regida por los principios de la Constitución Federal. Principios que he enunciado al principio de este trabajo y que se refieren a elecciones libres y el derecho de los ciudadanos a sufragar.

De tal manera que la Constitución y las leyes locales, así como sus autoridades, deben respetar el mandato federal previsto en la Constitución³⁴ de renovar periódicamente a sus autoridades mediante elecciones libres, organizadas por autoridades electorales autónomas en su estructura e independientes en sus funciones; pues de lo contrario, el gobierno federal tiene la facultad para garantizar la forma

³⁴ Wendell Cox. “Federal mandates: Restoring constitutional principles”. 15 de marzo de 1996. www.publicpurpose.com/pp-fmai.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

republicana de gobierno, la cual es fundamental para mantener una Unión y no una mera Confederación de Estados.

Este mandato federal proviene de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la cual en su artículo IV, sección 4, estableció claramente que la República tenía que ser protegida por el gobierno federal, no sólo en las entidades federativas sino también en los territorios federales. Aún antes de la Guerra Civil en ese país, en 1849, en el caso *Luther v. Borden* la Suprema Corte de Justicia determinó que si bien no era el Poder Judicial Federal el competente para resolver los conflictos surgidos entre poderes de un Estado, si correspondía al Congreso Federal la facultad para intervenir.

El Presidente Benito Juárez se dirigió al Congreso de la Unión de México, para sugerir que si bien el Ejecutivo Federal debería intervenir en la protección de los Estados frente a situaciones que implicaran violencia interna, esta violencia era resultado de problemas políticos, los cuales deberían ser resueltos por el Congreso. Esta petición se concretaría posteriormente en la facultad exclusiva del Senado para resolver conflictos políticos entre los poderes de un Estado, según lo determina la fracción VI del artículo 76 constitucional.

Sin embargo, desde el 26 de agosto de 1996, los conflictos electorales están fuera de la competencia de cualquier órgano político y se confían en última instancia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través del artículo 99 constitucional.

En este sentido, la garantía de la forma republicana de gobierno que era antes exclusiva competencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo, se ha extendido como un mandato al Poder Judicial. Lo mismo sucedió en los Estados Unidos, el cual abandonando la tesis de 1849, en el siglo XX, comenzó a cobrar participación a través de casos como *Downes v. Bidwell* de 1901, supervisando las características republicanas en un territorio federal, *Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon* de 1912, determinando que los procedimientos de plebiscito y referéndum adoptados en el Estado no eran contrarios a la forma republicana representativa, o *Baker v. Carr* de 1962, ordenando la redistribución en el Estado de Tennessee para garantizar la proporcionalidad en la representación política.

De tal manera, podemos concluir que el principio de la garantía de la forma republicana de gobierno en México, también es un mandato compartido por los tres poderes federales. Los conflictos electorales cobran especial atención en el ámbito de competencia del Poder Judicial Federal, el cual se ha establecido como la máxima autoridad en la materia, a través de su Tribunal Electoral.

El mandato federal en este aspecto es compatible con la soberanía de los Estados, ya que ésta no puede contravenir los principios previstos en el Pacto Federal, uno de los cuales es el de la República representativa, que tiene como expresión concreta la

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

celebración de elecciones libres y competitivas, organizadas por autoridades electorales autónomas e independientes.

VIII. ¿SON LAS ELECCIONES FEDERALES LAS ÚNICAS QUE PUEDEN ORGANIZARSE EN EL EXTRANJERO?

El derecho a votar es un derecho mal entendido en México y poco desarrollado en sus alcances jurídicos. Para comenzar, la jurisprudencia considera al derecho de sufragio como una “prerrogativa” y no como un genuino derecho del hombre,³⁵ a pesar de constituir la piedra angular del sistema republicano y democrático determinado en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, relegándolo a una segunda categoría frente a los derechos de libertad, denominados garantías individuales.

Para las garantías individuales la ley mexicana otorga todo tipo de protecciones y consideraciones, mientras que para los derechos políticos que por antonomasia se refieren al derecho al sufragio, los medios de protección están restringidos y, en mayor medida, reducidos a ser ejercidos no por el individuo o votante, sino por los partidos políticos. De esta manera, existe en el Derecho Público Mexicano una paradoja: hay un excesivo individualismo en las libertades, que asfixia y evita desarrollar las tendencias del Derecho Social, que fueron innovadas por nuestro país en 1917, pero de las cuales no hemos logrado ningún avance ulterior; este retroceso se aprecia sobre todo en las estrictas reglas de legitimación procesal para el juicio de amparo, que no escapan al perjuicio individualista del daño personal y directo para hacer procedente la jurisdicción protectora. Por otra parte, se privilegia el corporativismo de las organizaciones políticas sobre los intereses del elector, y los medios de protección electoral están diseñados fundamentalmente a ser ejercidos por los partidos políticos, más que por los candidatos, miembros de esos partidos o electores.

Adicionalmente, a pesar de que los partidos políticos son entidades de interés público, sus actos no son justiciables ante la autoridad jurisdiccional, sobre todo cuando violenta las prerrogativas o derechos de sus miembros o de los electores, por lo que existe impunidad respecto a las infracciones a los derechos al interior de esta agrupaciones.

Es quizá por lo anterior, que los organismos internacionales al observar la condición de los derechos humanos en México, expresen su preocupación porque México haya ganado la batalla de las elecciones, sobre todo a partir del año 2000, pero esté perdiendo la guerra de los derechos humanos.³⁶

³⁵ Manuel González Oropeza. “La zaga de los derechos políticos en México”. Gonzalo Moctezuma Barragán. *Derecho y Legislación electoral. 30 años después de 1968*. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa. 1999., pp. 49-51.

³⁶ Ésta es expresión de la organización *Human Rights Watch*, la cual desde 1998 en su Reporte Anual ha expresado esta preocupación.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Y efectivamente, dicha frase nos induce a pensar que las elecciones son algo más que la organización transparente y ordenada de la selección de candidatos de diversos partidos para ocupar distintos cargos; fundamentalmente, las elecciones representan la institución sobre la que los derechos humanos convergen para hacer posible una forma de gobierno, no hay mayor síntesis en el ejercicio de cualquier otro derecho, que en el sufragio.

De esta manera, para que el soberano originario, el pueblo, legitime al poder público, éste debe dimanar de un acto del pueblo que son las elecciones. Las instituciones republicanas que son el enlace entre el pueblo y el poder público, se llevan a cabo a través de las elecciones; por ellas, las autoridades se renuevan periódicamente y mientras están en funciones, en nombre de ellas dictan las leyes que son la esencia de la soberanía de un país.

Para el pueblo y los individuos que componen una Nación, las elecciones son expresión de sus libertades y su pertenencia a una sociedad civil. Representan también el mandato de ciertas políticas fundamentales que deben adoptarse para el respeto de las demás libertades que goza y para la configuración de políticas públicas que desea ver realizadas. En otras palabras, la elección es para el individuo que la ejerce, el momento cumbre del ejercicio de sus demás libertades: es asegurar su bienestar, proteger su propiedad, disfrutar su libertad de pensamiento y expresión y constituir a sus autoridades entre otras; la selección de un candidato o de un partido es para el ciudadano la opción de mayor trascendencia que ninguno de los otros actos de gobierno puede equipararse: Ignacio L. Vallarta sentó precedentes que siguen observándose por la Suprema Corte, argumentando que algunos derechos no podían ser protegidos más que por el cambio de leyes que sólo pueden lograrse a través de los procesos electorales.³⁷

Igualmente, las elecciones actualizan la democracia, que debe ser la forma de gobierno según prescripción constitucional. Las doctrinas modernas sobre la democracia como la expuesta por Robert Dahl, quien enfatiza una concepción compleja, en la cual el respeto a los derechos humanos es de cabal importancia. Por ello, la anticuada idea de separar y encubrir el derecho al sufragio separado de los demás derechos humanos es inconsistente y arbitrario.

³⁷ Como ejemplo puede citarse el caso de las industrias textiles de Puebla y Tlaxcala que Vallarta resolvió en el sentido de que la proporcionalidad y equidad de los impuestos no era un concepto justiciable, ya que la Constitución confía apreciar esas características a la discrecionalidad del legislador. La actual jurisprudencia determina que dicha cuestión no corresponde resolverla al Poder Judicial de la Federación. (SJF. 5ª Época. T. CXX., p. 649, Tesis de Jurisprudencia 4/91 Tercer Sala y Tesis 98 del Apéndice al SJF 1917-1985. Primera Parte., p. 190). *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fondo de Cultura Económica. 1993. Tomo IV. M-P., pp. 3197-3201.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Por lo anterior, la prerrogativa y la obligación del ciudadano de votar en elecciones populares, de acuerdo a lo señalado por la ley, que establecen respectivamente los artículos 35, fracción I y 36, fracción III, de la Constitución Federal, no puede ser limitado por ninguna autoridad, con el pretexto de que el nacional y ciudadano mexicano se encuentre transitoriamente o resida fuera de su domicilio originario, pues las prerrogativas son inalienables, y las autoridades mexicanas no pueden argumentar en contra la residencia del ciudadano mexicano. La ley mexicana ha abusado al no contemplar el ejercicio de esta prerrogativa, que según los pactos internacionales suscritos por México, es un derecho,³⁸ y contra él no puede haber ley que lo limite o restrinja.³⁹

No obstante, con la expedición el 20 de marzo de 1998 de la Ley de la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, se ha dado un primer paso, muy parcial por cierto, porque su vigencia venció el 20 de marzo de 2003, para recuperar y conservar la nacionalidad mexicana a los que tienen derecho a ella, pero que residen en el extranjero, sin importar si han adquirido una segunda nacionalidad por ese hecho.

En este sentido, la ley mexicana responde al artículo 15 de la *Declaración Universal de los derechos del hombre*, aprobada por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948: “Todo individuo tiene derecho a una nacionalidad. Nadie puede ser arbitrariamente privado de su nacionalidad, ni del derecho de cambiarla”. La cual a su vez, inspiró la reforma al artículo 37 constitucional, que en su fracción I estableció el 20 de marzo de 1997, la prescripción de que “Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”.

Y es que efectivamente, la condición del mexicano actual en países como los Estados Unidos, es pésima, pues se ve despojado de los efectos de su nacionalidad. Aunque las democracias permiten la inclusión de extranjeros en su sociedad civil, los Estados Unidos, desde antes de los episodios trágicos del 11 de septiembre de 2001, ha establecido una jurisprudencia consolidada en que los extranjeros no gozan de los mismos derechos que los nacionales, a pesar de tener las condiciones para gozarlos;⁴⁰ complementando esta discriminación por razón del origen de la persona, el gobierno de México mismo agrava la situación al no reconocerles con plenitud el ejercicio de su

³⁸ Artículo 23 del Pacto de San José, firmado por México el 24 de marzo de 1981.

³⁹ Ésta es la interpretación que considero más viable de la tesis LXXVII/99 sobre la relación entre los Tratados Internacionales y las leyes, bien federales como locales. *Semanario Judicial de la federación y su Gaceta*. Noviembre de 1999.

⁴⁰ En el caso *Hoffman Plastics Compound Inc. v. National Labor Relations Board*, decidido por la Suprema Corte de los Estados Unidos el 27 de marzo de 2002, se negó a un trabajador mexicano, sin documentación migratoria, el derecho a pagársele los salarios caídos por despido injustificado, ya que participaba en la formación de un sindicato, lo cual es legítimo y no sólo lícito, según los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

nacionalidad y ciudadanía, al negarles votar, entre otros derechos, por lo que como resultado se tiene el despojo de la nacionalidad.

Aunque desde 1996 se ha promovido el voto de los mexicanos en el extranjero y el 31 de marzo de 1998, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó un punto de acuerdo, para que dependencias gubernamentales y organismos autónomos de Estados estudien la manera de implementar dicho voto; no ha habido ningún resultado más que la negativa para implementarlo a nivel federal, lo anterior constituye una denegación del derecho al sufragio que establece la Constitución y, de hecho, constituye la violación a la ley, pues en los hechos se les despoja de su nacionalidad y ciudadanía plena a los mexicanos en el extranjero.

¿Puede la autoridad administrativa detener o limitar el ejercicio de una prerrogativa o derecho establecido en la ley suprema de la Unión? Aunque sean insalvables aparentemente los obstáculos administrativos para ello, una prerrogativa ciudadana y un derecho reconocido por los instrumentos internacionales de mayor jerarquía, no pueden ni deben ser anulados por la omisión de la autoridad ejecutiva.

En las elecciones del año 2000, se calcula que más de sesenta millones de votantes se encontraban en el territorio nacional, por lo que los nacionales residentes en el extranjero es un número menor, que oscila en menos de diez millones, de los cuales seis, no han adquirido ninguna otra nacionalidad, distinta a la mexicana. La presencia de mexicanos en capacidad para votar se encuentra bien focalizada, pues el 99% de nuestros ciudadanos que habitan en el extranjero, se encuentran en los Estados Unidos y, dentro de ese país, sólo cinco entidades, de las cincuenta, agrupan el 84% de esa población, por lo que el problema del voto en el extranjero no es un reto más que a la ineficiencia.⁴¹

Aún más, la migración mexicana hacia los Estados Unidos se encuentra bien localizada, ya que dicho movimiento tiene como característica que habitantes y familias de regiones o municipios mexicanos se trasplantan en áreas bien definidas dentro de los condados de ese país, por lo que las elecciones locales podrían ser conducidas con relativa facilidad.

La nacionalidad y la ciudadanía son conceptos equivalentes, causa y efecto de la pertenencia o membresía a una Nación o sociedad civil, que tiene como derecho natural la inalienable prerrogativa de participar en la formación de su gobierno y de sus políticas. Al existir en México un sistema federal donde coexisten dos soberanías, la federal y la de los Estados, pueden ambas esferas implementar esos derechos, al existir

⁴¹ De ese porcentaje, dos Estados tienen la mayor concentración de mexicanos: California (46.3%) y Texas (21.3%), siendo los demás mínimos: Arizona (6.6%), Illinois (6.3%) y Nueva York (3%). Aún más, la población mexicana se agrupa en ocho condados dentro de los Estados mencionados, por lo que las circunscripciones son evidentes.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

una nacionalidad, y ciudadanía en consecuencia, local y otra federal, pues una de las características de ambas es que cuentan con un estatuto jurídico múltiple, ya que se ejerce por grados, según las formas de participación en la vida pública.⁴²

Desde 1793, en los documentos constitucionales universales, el derecho al sufragio es un complemento del derecho a la ciudadanía,⁴³ de esta manera, todo nacional tiene derecho a votar; sin embargo, en un principio, el derecho al sufragio estaba constreñido a las características y requisitos impuestos por la ley a ciertos nacionales que eran excluidos: las mujeres, los menores de edad, los presos, los residentes y los quebrados entre otros, ya que como lo explican León Duguit y Carré de Malberg, hay que diferenciar entre el derecho y la función del sufragio.

Durante el siglo XIX, las constituciones mexicanas establecieron el poder electoral, como poder de gobierno, al lado de los demás poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); por lo que puede entenderse que el derecho al sufragio fue más bien entendido como una función, donde los electores, primarios o secundarios, por las elecciones indirectas, estaban sometidos a requisitos y condiciones y ellos mismos eran los titulares de una función pública: la de elegir a los gobernantes, atendiendo a criterios de riqueza (tener un medio decoroso de vida) y posición social (saber leer).

Pero la transformación del sufragio universal y directo cambió la característica de función electoral y la transformó más en un derecho civil que político. Esta transformación se dio paulatinamente en los Estados de la Federación Mexicana, pues fueron ellos los que primero reconocieron elecciones directas y hasta el final, en 1917, el gobierno federal adoptó el mismo significado al derecho a votar. En nuestro país, existe una gran tradición federalista que habrá que cuidar y promover: los Estados han avanzado en el establecimiento de los derechos humanos y en instituciones que han beneficiado posteriormente a la Federación.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, los derechos humanos eran competencia de los Estados, por lo que las leyes fundamentales de dichos Estados fueron los primeros en consagrar tales derechos, con la expedición de la primera ley federal de garantías individuales en 1847, los Estados conservaron sus declaraciones y surge un sistema concurrente donde todas las autoridades y las normas pueden reconocer derechos, en beneficio de los mexicanos. Hasta la fecha, el artículo 1º de la Constitución Federal permite la ampliación de las garantías individuales mediante la

⁴² François Borella. "Nationalité et citoyenneté". *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*. Presses Universitaires de France. 1991., p. 221.

⁴³ Siguiendo las ideas de Jean Jacques Rousseau. Danièle Lochak. "La citoyenneté: un concept juridique flou". *Op. Ult. Cit.*, pp. 185-186.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

consagración de nuevos derechos en otras leyes, sean convenios internacionales o leyes estatales.

De la misma manera, en 1841, Yucatán establece el juicio de amparo como medio de protección de las garantías individuales previstas en su Constitución, tal como el artículo 4º de la Constitución de Veracruz del año 2000, establece el juicio de protección de derechos. El juicio de amparo federal establecido en 1847 no excluyó los medios de protección locales, ni las declaraciones locales de derechos, por lo que se atiende en el federalismo mexicano más a la complementariedad que a la exclusión, en materias que son por naturaleza concurrentes, como los derechos, la nacionalidad y la ciudadanía.

Por lo anterior, ante el dilema del voto de los mexicanos en el extranjero, eludido por las autoridades federales, no cabe más que respetar la supremacía constitucional y de la ley suprema de la Unión, pues tanto una ley federal como los tratados internacionales establecen el derecho al sufragio, por parte de los Estados, tal como lo mandata el artículo 133 constitucional, y proceder por parte de las entidades federativas, a hacer cumplir el derecho al sufragio que también es correlativo a su régimen interior, ya que todos los Estados deben garantizar la nacionalidad y ciudadanía propia de los habitantes de su territorio.

Por ello, ante esta situación, conviene que los michoacanos, zacatecanos, jaliscienses, mexiquenses y las demás nacionalidades locales del país puedan ser promovidos en sus derechos civiles, cuando por razón de su trabajo se hayan visto obligados a residir en el extranjero; no por aventura como algún politicastro mencionó, sino por necesidad.

En el nuevo federalismo de los derechos humanos, todos los ámbitos de gobierno tienen la responsabilidad de proteger a sus nacionales y ciudadanos en sus derechos consagrados en sus respectivas constituciones y leyes, no sólo la Federación tiene esa responsabilidad; la soberanía radica precisamente en el cumplimiento de estas obligaciones y en la capacidad por velar por el bienestar de sus habitantes, aunque la Federación sea omisa al respecto.

Las partes fundantes de una Federación son el pueblo a través de sus respectivos Estados, que fueron las células de la Unión. A ellas corresponde hacer cumplir los efectos de la nacionalidad y ciudadanía local.

Tratándose de trabajadores migratorios, el cumplimiento de su obligación como ciudadanos, establecida en el artículo 36, fracción I, de la Constitución, reformado el 6 de abril de 1990, para inscribirse en el catastro de su municipalidad y en el Registro Nacional Ciudadano, para hacer constar desde su origen que es un “trabajador migratorio”, con residencia en el extranjero, para que cada Municipio y el Registro coteje los datos con el Registro Federal de Electores y pueda así votar ante el

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

consulado mexicano más cercano a los condados o Estados con mayor afluencia de migración mexicana en los Estados Unidos.

De esta manera, la solución al voto mexicano en los extranjeros está en las localidades de donde se origina la migración, con lo cual encierra la actualización del aforismo de que hay que pensar localmente para actuar globalmente.

Al respecto, creo que las comisiones y grupos de trabajo ya han actuado, ahora es tiempo para que las Asambleas Legislativas actúen y ordenen a las autoridades electorales o municipales y estatales que realicen lo necesario para cumplir con su cometido de implementar la ley suprema de la Unión.

Por último, habría que considerar la posición de las leyes de los Estados Unidos en la prohibición para tener una nacionalidad doble. Tradicionalmente, tanto las leyes como los precedentes judiciales de ese país no permitían la doble nacionalidad y prohibían tanto la posesión de un pasaporte de otro país, por parte de los ciudadanos norteamericanos, así como la posibilidad de votar en elecciones distintas de las americanas.

Esta fue la prescripción contenida en el artículo 401, inciso e, de la Ley de Nacionalidad de 1940, así como en diversos precedentes decididos por la Suprema Corte de los Estados Unidos,⁴⁴ hasta que a partir de 1967, con la sentencia *Afroyim v. Rusk* (387 US 253), confirmada posteriormente en 1980, con *Vance v. Terrazas* (444 US 252), y con la modificación a los Estatutos respectivos en 1986, no hay ningún impedimento para que los mexicanos con doble nacionalidad puedan ejercer los derechos de su doble ciudadanía.

Si el Imperio no tiene inconveniente, ¿cómo es que nuestro país le regatea a sus ciudadanos, con pretextos burocráticos o económicos, un derecho constitucional que no debe ser restringido?

IX. ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES EN LOS ESTADOS

Dentro del panorama de reforma legislativa, la materia electoral es de las más dinámicas, pues la democracia y los avances en la pluralidad política han hecho que frecuentemente se reformen las normas electorales para adecuarlas a la realidad cambiante.

Entre los temas que más sorprenden dentro del marco de las instituciones de las entidades federativas, se encuentra la posibilidad de organizar elecciones con una regulación alternativa, en aquellas comunidades indígenas de algunos Estados. En este sentido ha sido Oaxaca un Estado pionero, el cual, dando sentido a su régimen interior en su vida democrática, diseñó por primera vez la participación de los pueblos indígenas al reconocer el régimen de elecciones siguiendo sus usos y costumbres. De

⁴⁴ *Perkins v. Elg* (1925), *Mandoli v. Acheson* (1952), *Kawakita v. US* (1952) y *Perez v. Brown*.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

esta manera, el ejemplo oaxaqueño representa a una sociedad pluricultural por antonomasia.

Hablar de las instituciones jurídicas y políticas de Oaxaca nos obliga a recordar el liberalismo de la más pura cepa, que reconoció los derechos políticos como derechos humanos en el decreto del 25 de enero de 1825, por lo que bastaba con que se residiera en el Estado y el círculo electoral correspondiente para ejercer el derecho al sufragio, sin ninguna otra cortapisa de nacimiento, educación, condición social o riqueza.

Todavía esta condición de derecho del hombre resuena en la jurisprudencia arcaica que actualmente sostiene que los derechos políticos no son derechos para efectos del juicio de amparo, sino prerrogativas del ciudadano. ¿Serán entonces derechos protegidos por los Estados con sus medios judiciales a su alcance, como el juicio de protección de derechos de Veracruz y Tlaxcala entre otros? El decreto de 1825 nos muestra que los Estados desde sus orígenes así lo consideraron y la controversia constitucional resuelta en agosto de 2002 sobre dicho juicio de protección en Veracruz pareciera mostrarnos que tal es el cauce que debemos seguir.

Paradójicamente, la reforma constitucional indígena aprobada el 14 de agosto de 2001, reconoció en el artículo 2º de nuestra Constitución Federal los derechos electorales de los pueblos indígenas como tales y no como prerrogativas, por lo que habrá que desechar de ahora en adelante la jurisprudencia que les niega el reconocimiento de verdaderos derechos humanos.

Desde la reforma emprendida en 1992 se habían reconocido los usos y costumbres como un Derecho alternativo en el caso de las comunidades indígenas; pero la última reforma reconoce con mayor apertura, un derecho a la libre determinación “en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”, por lo que se elimina cualquier pretensión de secesión.

Esta adición que la Legislatura de Oaxaca no votó favorablemente, consigna que los pueblos tienen la autonomía para “Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno”, “garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados”.

Es una pena que precisamente la soberanía de los Estados como Chiapas o Yucatán, no haya permitido el desarrollo de los derechos políticos de sus comunidades indígenas, pero es reconfortante que en Oaxaca, aun antes que la Constitución Federal, previó y estableció normas adecuadas para el ejercicio de estos derechos.

Pero aun en Oaxaca, por el pensamiento liberal, estos logros no se dieron sin resistencia, por lo que su mérito es mayor al ser el primer Estado en innovar instituciones electorales que descubrimos al revisar su legislación sobre la materia.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

La regulación oaxaqueña que se describe, toma en consideración lo que en algunas constituciones federales y estatales denominaron “Poder Electoral”, el cual tiene su máxima expresión en el Proyecto de Constitución de la Minoría, elaborado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, el 26 de agosto de 1842, al reconocer que son los electores los titulares de ese Poder político que no depende ni se vincula con ninguno de los demás poderes establecidos. Este verdadero poder popular es el claro antecedente de la “ciudadanización” de los órganos electorales que actualmente inspira la integración de las autoridades electorales. El Poder Electoral se organiza para llevar a cabo las elecciones con la ayuda de las autoridades municipales y resuelve los conflictos de la jornada electoral, tal como se desprende de todas las leyes electorales de Oaxaca.

El poder electoral depositado en los ciudadanos contuvo reglas que imprimieron a ese derecho una dimensión de obligación. Por ejemplo, el decreto del 30 de julio de 1830 encomienda a los propios ciudadanos la obligación de supervisar el buen desarrollo de las elecciones, por lo que les confiaba acción popular para denunciar faltas, contravenciones, infracciones o fraudes efectuados en la elección (artículo 14). De aquí que la observación electoral tiene raíces profundas en este poder electoral.

De la misma manera, el ciudadano que fuera sorprendido votando dos veces era multado (artículo 17), precisamente porque las elecciones se confiaban al honor de los mismos ciudadanos.

El Segundo Proyecto de Constitución de 1842 que elaboraron las personalidades que mencioné, estableció en su artículo 22, que el Poder Electoral era independiente de los demás poderes constitucionales y sus actos eran impugnables o revisables ante las mismas asambleas que lo constituían. Esta tradición se impone incluso en las conservadoras Bases Orgánicas de 1843, en las que se estableció un Poder Electoral, derivado seguramente de las ideas de los moderados proyectos de 1842, para reconocerle a la ciudadanía su papel en la incipiente democracia mexicana.

Las leyes electorales oaxaqueñas de mediados del siglo XIX, se enfocaron al tipo de elección que se organizaría para los diversos puestos de elección popular. En un principio, la Ley Electoral del 6 de noviembre de 1857, que tuvo gran repercusión en el Estado, diferenció la elección del Gobernador, jueces y alcaldes con la de diputados y ministros del Tribunal del Estado, denominado Suprema Corte, así como de su Presidente, llamado Regente. Para los primeros, la elección fue directa, porque se les quiso hacer responsables directos ante la ciudadanía que gobernaban y administraban justicia en primera instancia. Para los segundos, los representantes populares deberían ser electos con ponderación, pues la factura de las leyes y la resolución final de las controversias judiciales deberían realizarse por los mejores hombres que los electores pudieran discernir.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Este razonamiento cambió con la Ley Electoral revolucionaria de 11 de marzo de 1920, cuando los diputados también fueron considerados en elección directa y los jueces de primera instancia se les seleccionó por elección indirecta, para evitar conflictos de intereses con el electorado. Para 1922, con la vigente Constitución, el voto indirecto fue suprimido en todas sus vertientes y el Poder Judicial dejó de ser electivo para transformarse en un órgano de gobierno por designación. Oaxaca prolongó así, la elección de jueces cinco años después de lo que la Constitución Federal había hecho, al haber suprimido la elección del Poder Judicial Federal en 1917.

Con la ley del 6 de enero de 1962, se observan dos tendencias en la legislación oaxaqueña: la codificación de las normas electorales, es decir, el aglutinamiento en una sola ley de todas las disposiciones regulatorias sobre partidos políticos, elecciones y votantes, así como la creación de organismos especializados que lleven a cabo la organización de las elecciones con la creación de la Comisión Electoral, la cual, treinta años después, con la ley de 1992, se transformaría en el Instituto Estatal Electoral.

El Congreso del Estado fue hasta 1992 el órgano legitimador de las elecciones y todos los conflictos se resolverían en última instancia ante dicha Asamblea; pero con la creación del Tribunal Estatal Electoral, el anhelo de llevar el ámbito electoral a la administración de justicia fue consumado. Este anhelo se había planteado desde 1873, por lo menos, en el famoso Amparo Morelos, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación había accedido, con fundamento en el artículo 16 constitucional, de revisar la legitimidad del gobernador del Estado de Morelos, lejos de cualquier consideración política, con el rigor del análisis del Derecho.

A partir de la ley de 11 de marzo de 1920, los padrones electorales en Oaxaca comienzan a organizarse con mayor permanencia, con base en el registro municipal de ciudadanos y residentes, pues antes, me da la impresión, de que se elaboraba un padrón *ad hoc* para cada elección, acompañado incluso con reglas específicas también para cada elección. Esta ley, congruente con la tradición de anteriores leyes, califica como “delito de corrupción electoral” la sustracción o falsificación de votos y como pena se establecía la suspensión del derecho a votar, hasta por cinco años (artículo 13).

Destaca igualmente la ley de 1920, como la primera que reconoce a los partidos políticos como actores del proceso electoral y establece una sabia regla de igualdad entre los candidatos postulados por partidos y los candidatos independientes postulados por ciudadanos (artículo 15).

La ley del 27 de octubre de 1921 se refiere explícitamente a las elecciones de los municipios, lo cual se explica en Oaxaca por la complejidad y diversidad de municipios con que cuenta su territorio. Fue una ley especial, distinta de las leyes que regularon las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, como la que se expidió el 13 de julio de 1922, por lo que durante esta época puede caracterizarse que la

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

legislación electoral tendió a la especialización más que a la concentración que se advierte en los códigos modernos que, como lo mencionamos anteriormente, se observa a partir de 1962.

Muchos son los avances de la legislación oaxaqueña sobre elecciones, pero donde se aprecia su avance en particular, dadas las circunstancias en que se encuentra nuestro país, es en el reconocimiento de usos y costumbres en las elecciones verificadas por las comunidades indígenas, en donde el Estado es pionero.

No obstante, quisiera detenerme en analizar algunas de las objeciones que se han formulado contra este sistema y que explico en tres rubros:

1. Que este sistema electoral es antidemocrático,
2. Que rompe con principios fundamentales del derecho al sufragio, como son el voto universal y secreto, y
3. Que es un sistema rudimentario que es incompatible con la modernidad del país.

Por lo que respecta al primer rubro, quisiera aclarar que el sistema reconoce que los valores democráticos y sociales de las comunidades indígenas no corresponden a los valores de nuestra sociedad mestiza, por lo que es necesario puntualizarlos primero para apreciar las diferencias de tratamiento.

En las elecciones indígenas se observa una percepción de la democracia de manera distinta a la concepción del resto de la sociedad. Ninguna es mejor o peor que la otra, sino que son distintas. Para nuestra sociedad, el voto tiene un carácter utilitario e individualista, en el que el sufragante busca lo que Anthony Downs describe como un “beneficio utilitario” (*utility income*).⁴⁵

Con este carácter, tanto el votante como el candidato buscan optimizar sus propios intereses que ponen en juego en cada elección, a la que concurren con un “motivo oculto” (*self-interest axiom*), que combinan con una aparente o real aspiración social. De esta manera, el candidato desea satisfacer su legítima ambición política llevando a cabo actos de beneficio social y, proporcionalmente, el votante sufraga por el candidato que le reporte mayores ventajas, bien en lo individual o en lo colectivo.

En contraste, las comunidades indígenas, aunque también se conjuntan motivos ocultos, aunque sea sólo en el votante, éste se tiene que fundir con un sentido de comunidad que lo aleja del individualismo persistente en nuestra sociedad. Por lo anterior, las elecciones por usos y costumbres tienen que partir de una Asamblea integrada por todos los votantes, donde se discuten y seleccionan a los candidatos en una elección, basados en los méritos de los mismos, apreciados por la comunidad y

⁴⁵ Anthony Downs. *An economic theory of Democracy*. Harper & Row. New York. 1957., pp. 27 y 38.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

derivados de trabajos y servicios previamente acreditados. Así, el sufragio es un ejercicio colectivo y no individual como entre nosotros.

No participan los partidos políticos en estas elecciones, lo cual hace que sean muy distintas, desde la selección de los candidatos que se hacen por dichas organizaciones políticas y no por los votantes, como sucede entre las comunidades indígenas. El voto por usos y costumbres es más directo que entre nosotros y sus consecuencias son más sencillas, ya que entre nosotros, el voto por candidatos seleccionados por los partidos políticos también benefician a estas organizaciones, ya que con él ganan financiamiento y representatividad por métodos como de representación proporcional.

Precisamente por el hecho de que las elecciones por usos y costumbres se basan en las Asambleas de votantes, responden a los orígenes más puros de la democracia universal y de la particular mexicana. Según John Dunn, la votación en Asambleas de comunidades pequeñas, tanto en tamaño como en población, corresponde a la idea clásica de la democracia ateniense.

Los atenienses, desde la antigüedad, se gobernaban a sí mismos y desempeñaban funciones de gobierno durante un día o un periodo corto,⁴⁶ tal como en Oaxaca se practica el tequio.

La democracia representativa practicada en nuestro sistema, fue vista por los atenienses como aristocratizante e inapropiada para el *demos* de las ciudades Estado, pequeñas tanto en su tamaño como en su población. Para John Stuart Mill, teórico de la democracia representativa, era imposible que se lograran las instituciones libres en un país integrado por diferentes nacionalidades, divididas por distintas etnias, lenguas o religiones; en la actualidad, la teoría democrática ha demostrado que la democracia puede darse en las sociedades plurales divididas por diferencias sociales.⁴⁷

Todos los ciudadanos de Atenas al cumplir 30 años eran elegibles para ocupar las funciones públicas y sus cargos eran honoríficos en un principio. El tamaño de las ciudades Estado, ideales para adoptar la democracia ateniense eran de 2000 a 10,000 habitantes, según Robert Dahl.⁴⁸ En Oaxaca, desde la primera ley de 1825 se reconocieron las “Repúblicas” que podían integrarse con tan sólo 500 habitantes.

Para Lijphart y su concepto de Democracia Conasociada (*Consociational Democracy*), permite considerar junto a las mayorías la integración de “Autonomías segmentarias”. De esta manera, una democracia basada en el principio de la mayoría nacional, se perfecciona cuando se reconocen espacios para las minorías, cuyo gobierno y decisiones se toman en territorios ocupados por ellas. Así la mayoría y su

⁴⁶ John Dunn. *Democracy. The unfinished journey 508 b.C.* Oxford University Press. 1992., p. 241.

⁴⁷ Arend Lijphart. *Democracy in plural societies. A comparative exploration.* Yale University Press. 1977., p. 18.

⁴⁸ Robert Dahl. *On Democracy.* Yale University Press. 1998., p. 106.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

gobierno general se ocupa de los asuntos comunes que afectan a todos los segmentos de la sociedad, mientras que a la minoría autónoma le concierne exclusivamente el interés particular, que desarrolla las diferencias sociales de etnicidad, idioma y otros aspectos, no en un plano de confrontación, sino de complementariedad.

El reconocimiento constitucional de la autonomía indígena hace que los líderes mayoritarios mexicanos cooperen con los gobernantes tradicionales en formas de negociación y complementariedad, para la fusión de distintos valores electorales y de formas de gobierno.⁴⁹

Los valores que configuran la democracia occidental no son tan inmutables ni tan antiguos como parecen cuando se confrontan con las elecciones por usos y costumbres. Por ejemplo, aunque el Acta de Reformas de 1847 previó la posibilidad de elección directa para los poderes federales en su artículo 18, no fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando cuajó esta pretensión. El concepto de sufragio universal no nació incluyendo a las mujeres según lo explica Alexis de Tocqueville, siendo Maryland el primer Estado que lo estableció en los Estados Unidos.⁵⁰ Al respecto hay que recordar que México no lo adoptó sino hasta 1953, con notorio retraso y que la primera mujer diputada en Oaxaca no fue electa sino hasta 1965. El voto secreto no se implantó en Occidente sino hasta fines del siglo XIX, por lo que en la Ley Electoral de 1857 el voto se leía en voz alta publicitando tanto el nombre del votante como el del elegido (artículo 19). No fue sino hasta la reforma constitucional mexicana del 10 de junio de 1898 que se reconoció al trabajo electoral como obligatorio y honorífico. De tal suerte que en las elecciones por usos y costumbres el hecho de que el sufragio no sea secreto, ni completamente universal, no representa un retroceso considerable, quizá tan sólo más incipiente frente a los avances de la democracia representativa.

La votación en Asambleas son, por lo general, públicas y abiertas, para dar mayor transparencia; la solidaridad social que se observa enerva cualquier represalia o temor a votar en contra de las preferencias de los votantes. La exclusión de las mujeres para votar, aunque explicables por la organización de clan de dichas comunidades, donde el jefe de familia vota de manera corporativa por la familia, ya está expresamente prohibida por disposición constitucional. De la mayor importancia lo constituye la presencia de los consejos de ancianos, *tatamandones* o principales que juegan un papel preponderante en la celebración de las elecciones. Ya Platón hacía referencia a los “Guardianes” de una *polis*, los cuales eran integrados por las personas de mayor reconocimiento que por su experiencia o conocimiento pueden representar imparcialidad y decisión en los conflictos. Por último, la renovación anual o de menor

⁴⁹ Lijphart. *Op. Cit.*, pp. 42 y 55.

⁵⁰ Dahl. *Op. Cit.*, p. 89.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

duración que el periodo de tres años de las autoridades municipales regulares, ha sido también objeto de crítica. Al respecto, Robert Dahl ha manifestado que la frecuencia en la periodicidad de las elecciones, resulta en beneficio del control que el pueblo puede ejercer sobre las autoridades electas y en una mejor definición de la agenda política de los gobernantes, por lo que considero que tampoco es un argumento válido que pueda descalificar este sistema electoral.⁵¹

No obstante, las ventajas que pueden contar las elecciones por usos y costumbres en los municipios indígenas, la experiencia oaxaqueña de las elecciones municipales celebradas el 2001, nos permiten apreciar también ciertas deficiencias que deben ser subsanadas por los Estados a través de su legislación: a) No existe un refinado y acabado sistema de solución de conflictos electorales por usos y costumbres, sino que se le encomienda a la autoridad que supervisa las elecciones la resolución de sus conflictos, lo cual en muchas ocasiones la rebasa; en este sentido no existe un papel claro de participación por parte del Congreso del Estado y del Tribunal Electoral Estatal, b) Las facultades de la autoridad electoral son restringidas y, en ocasiones no pueden solucionar los conflictos electorales, permitiéndose así que las partes en conflicto convoquen libremente a Asambleas, tolerando la abierta participación de partidos políticos y la celebración de campañas viciadas de los candidatos, c) En la celebración de las Asambleas comunitarias, la participación de las autoridades municipales y los representantes del gobierno estatal debe ser excluida por la única conducción de la autoridad electoral, d) Las medidas de presión utilizadas por los candidatos derrotados incurren en abierta ilegalidad e incluso en criminalidad, la ley local debe prohibir expresamente el cierre de carreteras o la toma de las oficinas públicas para desahogar las impugnaciones y controversias post-electorales, por lo que la autoridad electoral debe resolver en definitiva y las autoridades judiciales sancionar esos abusos, e) La intervención abierta o solapada de los partidos políticos subvierte y trastorna el régimen de usos y costumbres, por lo que las leyes electorales deben aplicarse cabalmente en los Estados, ya que de lo contrario, corren peligro las elecciones tradicionales y, finalmente, f) Resulta necesario incluir un sistema de solución de controversias imparcial y ágil, ya que la autoridad electoral que organiza las elecciones en un Estado no está llamada a resolver, además, los conflictos post-electorales; por ello es necesario facultar a los tribunales electorales para ejercer jurisdicción sobre dichos conflictos.

⁵¹ *Idem.*, pp. 95-96.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

X. LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

México es un país de derecho codificado que cuenta con tradiciones jurídicas encontradas, pues sus principios constitucionales lo dirigen hacia la doctrina más tradicional de la supremacía de la ley y el legislador, a pesar de que no existe una carrera parlamentaria; sin embargo, por otra parte, sus instituciones del control constitucional lo han tomado hacia rumbos donde la interpretación judicial es creación del Derecho, como en los países anglosajones, donde los jueces no requieren de facultades expresamente otorgadas mediante ley.

Ni uno ni otro paradigma es realidad plena en nuestro país y ante el comienzo del siglo XXI, estamos en una encrucijada, que se concentra en el problema del denominado efecto Otero de relatividad de las sentencias, ante juicios de amparo contra leyes. Si aceptamos que los jueces puedan declarar con efectos generales la anulación de las leyes consideradas como inconstitucionales, estaremos negando la tradición del principio de autoridad formal de la ley, consagrada en el artículo 72, inciso f), de la Constitución, que proviene desde la Constitución de Cádiz de 1812 y que se repite en la mayoría de las constituciones estatales, de donde la *interpretación, modificación o reforma* de las leyes sólo puede lograrse siguiendo el mismo proceso que para su formación; es decir, siguiendo el proceso legislativo.

De la misma manera, si negamos al juez constitucional mexicano la facultad para decidir en el curso de un procedimiento de protección de garantías individuales, la facultad para declarar las leyes inconstitucionales, conformándonos con los efectos individualizados a las partes en contienda, también se infringe el principio constitucional de igualdad ante la ley, ya que la anulación de la ley sólo beneficia a las partes.

Aún más, el choque de estos paradigmas es más grave, pues el legislador mexicano no ejerce ninguna función relacionada con el control constitucional de la manera en que se plantea a través de una controversia y, los jueces, por su parte, tampoco lo hacen en la inmensa mayoría, sino que discretamente se ha concentrado en los Tribunales Colegiados y, en última instancia, en la Suprema Corte de Justicia la garantía de vigilar el cumplimiento de la Constitución.

De ello resulta que los vicios de inconstitucionalidad de las leyes sean objeto de resoluciones de los más altos tribunales del país, de acceso restringido para aquellas personas que tienen los medios suficientes para hacer valer sus derechos a tan alta escala; aunque habiendo consumado estos supuestos, los efectos de las resoluciones favorables sólo benefician a esa élite de ciudadanos, pues el legislador no participa en nada para solucionar los vicios de la ley. De tal suerte, que es intrascendente el control constitucional de las leyes y cualquier deseo por hacer prevalecer el principio de división de poderes es impotente ante la soberanía legislativa.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

De cualquier manera, la jurisprudencia del Poder Judicial Federal válida a partir de 1917, tiene ante sí una inmensa tarea por interpretar la Constitución. Su único efecto es obligar a los tribunales, por lo que sólo aquellos que promueven un juicio de amparo se ven beneficiados por una tesis jurisprudencial. Las autoridades administrativas, contra quienes se promueven esos amparos, no son perturbadas en la validez de sus decisiones para el resto de la población y continúan aplicando una ley o cumpliendo un acto inconstitucionales, a pesar de haber sido declarados como tales por la tesis más reiterada que se pueda encontrar del más alto tribunal.

Aunque la etapa histórica de la jurisprudencia tiene gran valor argumentativo, no obliga a otras autoridades, más que las propias judiciales, y la fuerza de su persuasión no es suficiente en ocasiones, para variar la conducta de las autoridades administrativas. Sin embargo, habrá que reconocer que el entendimiento de las tesis históricas, anteriores a 1917, es mayor, tanto en los datos y hechos que rodean a las ejecutorias, como a los argumentos que contienen; lo cual contrasta con las ulteriores épocas, particularmente a partir de la séptima, del Semanario Judicial de la Federación.

No sólo las tesis se han vuelto más confusas y rebuscadas, sino que cada vez más explican menos los intrincados problemas constitucionales. Las tesis se vuelven piezas retóricas y abstractas que evaden cualquier referencia a la realidad de la cual se desprenden, pretendiendo ser codificaciones particulares de los expedientes resueltos por los tribunales federales.

Un ejemplo de lo anterior resulta la manera en que se citan las tesis aisladas o firmes de jurisprudencia en tomos, volúmenes, partes, apéndices, gacetas y cuanta subdivisión es imaginable, divaga de época en época la forma en que se reconoce la jurisprudencia; recibiendo las mismas tesis, distintos números conforme la época en que se citan y acumulan. Todo ello, creando un conflicto hacia la eficacia de los precedentes.

Estos problemas que agobian la justicia federal no se repiten en los Estados, porque ni siquiera se publican todas las sentencias de los tribunales locales o no se reconoce su carácter de precedentes, aunque sea sólo obligatorios para los jueces locales. Muy pocas excepciones al respecto se encuentran.

Con este panorama, ¿podemos enfrentar verdaderamente el dilema de un efectivo control constitucional? ¿Quién debe interpretar la Constitución y las leyes? Los jueces federales cuya eficacia es limitada a las partes en conflicto, sin incluir a los jueces locales o a los jueces administrativos; no parece ser muy halagüeño; pues aunque se conciba la declaración general de inconstitucionalidad, después de las modalidades y requisitos que seguramente estaría sometida, la autoridad judicial actuaría sólo a petición de parte y después de un procedimiento minado en requisitos.

En México si se cumplió el aserto de *El Federalista* número 78:

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

El Poder Judicial, por el contrario, no tiene influencia sobre la espada o la bolsa, no cuenta con ninguna dirección sobre la fuerza o riqueza de la sociedad, y no puede tomar resolución activa de ninguna naturaleza. Puede verdaderamente afirmarse que no tiene ni fuerza ni voluntad, sino sólo juicio.⁵²

No obstante, en los Estados Unidos se aceptó desde un principio, por la tradición anglosajona, que los jueces pudiesen invalidar las leyes inconstitucionales, pues “los tribunales deben ser considerados como los baluartes establecidos por una Constitución limitativa contra los excesos legislativos”,⁵³ pero implícito en esta facultad, está el principio de que “todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de la comisión que la encarga, es nulo. De tal manera, ningún acto legislativo contrario a la Constitución, puede ser válido”.⁵⁴ Ya que los legisladores como representantes del pueblo soberano, no puede exceder los mandatos de sus representados, la intención del pueblo establecida en la Constitución, debe prevalecer sobre la de sus agentes.⁵⁵

James Madison, el forjador de la Constitución de los Estados Unidos y coautor de *El Federalista*, abonando en un argumento similar llegó a una conclusión distinta, cuando la política partidista en que se vio envuelto contra John Adams, por la expedición de cuatro leyes sobre extranjería y sedición en 1798, lo obligó a emprender un precedente legislativo junto con Thomas Jefferson, de la mayor importancia para nuestro trabajo.

En esa época, los Estados Unidos estuvieron al borde de declarar la guerra con Francia, por lo que el Presidente Adams había suspendido el comercio entre ambos países, mediante decreto del 13 de junio de 1798 y el 25 de junio del mismo año, había expedido una ley que autorizaba la defensa y agresión por parte de cualquier bote de los Estados Unidos contra los barcos franceses; pero el principal problema lo constituyeron las cuatro leyes que fueron destinadas a hostilizar y reprimir a los extranjeros residentes en los Estados Unidos.

Dichas leyes fueron las siguientes:

1. Ley de Naturalización, expedida el 18 de junio de 1798, por la cual se incrementó desproporcionadamente el tiempo de estancia previo para optar por la ciudadanía norteamericana: 14 años en lugar de los cinco que antes se acostumbraba requerir.

⁵² Esta contribución fue escrita por Alexander Hamilton. James Madison, el coautor de esta obra sostendría una tesis contraria en cuanto a la revisión judicial. *The Federalist Papers*. Introducción de Clinton Rossiter. The New American Library of World Literature. 1961., p. 465.

⁵³ Hamilton. *Op. Cit.*, p. 469.

⁵⁴ *Idem.*, p. 467.

⁵⁵ *Ibidem.*

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

2. Ley de Extranjería, del 25 de junio de dicho año, autorizando al Presidente a expulsar del país a extranjeros “peligrosos para la paz y la seguridad de los Estados Unidos”, aun en tiempo de paz.
3. Ley de extranjeros hostiles, del 6 de julio, autorizando el arresto y la deportación de cualquier extranjero nacional de cualquier país hostil a los Estados Unidos, y
4. Ley de Sedición, aprobada el 14 de julio, consideraba como traición la publicación de cualquier escrito “falso, escandaloso y malicioso”. En virtud de esta ley particularmente, 25 hombres fueron reprimidos y varios periódicos fueron cerrados. Ni siquiera el nieto de Benjamín Franklin escapó a su temible aplicación, Benjamín Franklin Bache, editor del periódico de Filadelfia, *Aurora*, fue obligado a cerrar y fue multado.

Por supuesto, la aplicación de estas leyes fue selectiva y aplicada rigurosamente contra los simpatizantes extranjeros del partido republicano dirigido por Jefferson y Madison, de origen francés, inglés e irlandés. Entre ellos, son dignos de mencionarse a Matthew Lyon, irlandés, quien se atrevió a criticar la suntuosidad de la vida pública del Presidente Adams, Thomas Cooper, británico, quien criticó seriamente a Adams por haber permitido la extradición de un ciudadano de los Estados Unidos para ser colgado en Jamaica por autoridades inglesas y James Thompson Callender, escocés, quien escribió un libro sobre la administración de Adams.

El Vicepresidente Jefferson protestó en ese mismo año contra estas leyes federales ante la Legislatura de Kentucky y promovió una declaración en el sentido de que las leyes constituían una infracción a la Constitución, ya que correspondía a los Estados determinar los delitos en esas materias, así como importaban la violación de la libertad de expresión e imprenta, consagrada en la Primer Enmienda a la Constitución, por lo que deberían considerarse nulas y sin vigencia (*void and of no force*).

Aunque formalmente correspondió a la Legislatura del Estado de Kentucky, a través del proyecto de John Breckendrige, el aprobar una Resolución, las ideas no dejan de ser atribuibles a Jefferson, según versiones desde 1821. En ella se refiere que la Unión federal es un pacto entre Estados, por lo que debía entenderse que los poderes ejercidos por la Federación, lo eran por delegación de los Estados, que mantienen su derecho a autogobernarse, siendo la Constitución la medida de todos los poderes.

La visión de la Legislatura fue que la regulación de los extranjeros era competencia de los Estados, pero además, que las leyes federales al facultar al Presidente para detener, multar y deportar extranjeros a discreción, ello importaba una violación a los derechos humanos y a la Constitución, ya que se violentaba el debido proceso legal y el Estado de Derecho, al otorgarle al Presidente tan amplia discrecionalidad en las personas y posesiones de los extranjeros.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Pero la consecuencia más importante de esta Resolución expedida el 16 de noviembre de 1798 por Kentucky, fueron sus efectos: Cuando una ley federal sobrepasa los límites de la Constitución:

La anulación de la ley es el correctivo apropiado, pues cada Estado tiene un derecho natural contra casos fuera de la Constitución, para anular por su propia autoridad todos los excesos de poder arrojados por otras autoridades fuera de sus límites (...) (La Legislatura) declara sin lugar a dudas su fidelidad a la Unión, y a su Pacto, que es concordante con su intención real y notoria, y será la última en buscar su disolución. (...)

Que el gobierno general sea el juez exclusivo de los poderes a él delegados, constituye poco menos que despotismo; dado que la discrecionalidad de los que administran al gobierno, y no la Constitución, será la medida de sus poderes. Que los diversos Estados que formaron este Instrumento, al ser soberanos e independientes, poseen el derecho incuestionable para juzgar sobre sus infracciones, y que la anulabilidad por parte de esas soberanías de toda ley no autorizada hecha contra la Constitución, es el remedio adecuado.⁵⁶

Lo mismo hizo James Madison ante la Legislatura de Virginia, la cual hizo formal declaración el 24 de diciembre de 1798. El texto dice lo siguiente:

Que esta Asamblea declara de la manera más solemne una estrecha fidelidad hacia la Unión de Estados (...),

Que considera a los poderes del gobierno federal como resultado del Pacto en el cual, los Estados son parte.⁵⁷

En virtud de que las leyes federales limitaban seriamente la libertad de expresión, de los nacionales y extranjeros, quienes gozan de los mismos derechos, según aseveraba Madison; estas leyes resultaban inconstitucionales. En una frase que habría que recordársele a la Suprema Corte de los Estados Unidos en la actualidad, Madison aseveró posteriormente:

Todavía se dice que los extranjeros, al no ser parte de la Constitución, los derechos y privilegios que ésta garantiza, no pueden ser exigidos por ellos.

Contra este argumento se puede decir también, que aunque los extranjeros no sean partes en la Constitución, no se concluye que la Constitución haya otorgado al Congreso un poder absoluto sobre ellos. Las partes de la Constitución pudieron haber otorgado, o retenido, o modificado la autoridad sobre los extranjeros, sin tomar en cuenta su condición particular.⁵⁸

⁵⁶ Vid. *The Kentucky Resolutions of 1798*. <http://www.constitution.org/cons/kent1798.htm>

⁵⁷ Vid. *The Avalon Project at Yale Law School. Virginia Resolution: 1798*. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/virres.htm>

⁵⁸ James Madison. "Report on the Alien and Sedition Acts" (1800). *Madison Writings*. The Library of America. 1999., p. 624.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

De haber prosperado dichas declaraciones, los Estados Unidos hubieran incurrido igualmente en el control político de la constitucionalidad de las leyes, tal como lo hizo México.⁵⁹ Particularmente, llama la atención el Reporte que prepararía Madison a la Asamblea de Virginia, donde alerta sobre los inconvenientes de la revisión judicial:

Pero se objeta (a mi propuesta) que la autoridad judicial debe ser considerada como el único y definitivo expositor de la Constitución (...)

Sobre esta objeción debe ser observado *primero* que puede haber instancias de usurpación de poder, a las cuales la Constitución nunca atraería al control del Poder Judicial; *segundo* que si la resolución del judicial pueda ser elevada por encima de la autoridad de las partes soberanas de la Constitución, las decisiones de los otros poderes, no conformes con la Constitución y llevadas ante el judicial, debieran ser igualmente autónomas y definitivas antes esos poderes (...) La conclusión supone que los poderes peligrosos no delegados, pueden ser no sólo usurpados o ejecutados por otros poderes, sino que el Poder Judicial puede también ejercer o sancionar poderes peligrosos más allá del texto de la Constitución; y por lo tanto, el derecho final de las partes de la Constitución (los Estados), para juzgar si el Pacto ha sido violado gravemente, debe extenderse a las violaciones cometidas por una autoridad delegada, así como a otra; tanto por el Judicial, como por el Ejecutivo, o la Legislatura.

Sin embargo, verdadero como es que el Poder Judicial sea en todas las cuestiones sometidas a él, mediante las formas establecidas en la Constitución, para decidir en última instancia, esta instancia debe necesariamente ser considerada la última en relación a las autoridades de los otros poderes de gobierno; y no en relación a los derechos de las partes del Pacto constitucional, de los cuales, el Judicial al igual que los otros poderes cuentan con poderes delegados. De otra manera, la delegación del Poder Judicial, anularía a la autoridad que le delega (...).⁶⁰

El significado primero del control constitucional mexicano tuvo sus orígenes en el control político, organizado a través de procedimientos constitucionales, ejercidos por el propio Congreso de la Unión o por derivaciones de él, como lo fue el Consejo de Gobierno. Como ejemplo, encontramos el artículo 165 de la Constitución de 1824, el

⁵⁹ Al respecto, Lucio Cabrera y Héctor Fix Zamudio escribieron: "El punto de partida en este estudio es el principio de que no bastan las meras declaraciones de derechos del hombre, declaraciones teóricas que pueden quedar en el papel. Se necesitan medios prácticos y efectivos para proteger estos derechos. En los Estados Unidos se ha considerado siempre, que son los procedimientos judiciales los medios adecuados para la defensa de esos derechos de la persona humana; y en América Latina hemos seguido fundamentalmente ese sistema de protección judicial, aunque histórica y ocasionalmente han existido otros procedimientos de protección constitucional". "Prólogo". En J. A. C. Grant. *Op. Cit.*, p. 8.

⁶⁰ Madison. *Op. Cit.*, pp. 613-614.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

cual confió en el Congreso de la Unión la facultad de resolver cualquier duda sobre el significado de la Constitución, así como de juzgar a cualquier funcionario que infringiera la Constitución, mediante el juicio político, después de haber sido investigado por el Consejo de Gobierno, que estaba integrado por un senador de cada Estado, según lo prescribía el artículo 113 de la misma Constitución. De esta manera, la Constitución de 1824 otorgaba exclusiva competencia a las Legislaturas de los Estados para hacer observaciones y plantear reformas a la Constitución, en el artículo 166.

Sin embargo, el papel que jugaba el Congreso de la Unión en el control constitucional se ha perdido en las subsecuentes versiones de la Constitución Mexicana, aunque todavía aparece facultado para interpretar genéricamente la ley en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, así como interpretar la Constitución mediante el procedimiento del juicio político previsto en el Título Cuarto, y por supuesto, reglamentar la Constitución a través de la expedición de las leyes secundarias pertinentes, establecidas expresamente en el artículo 73 y en otras partes de nuestra Ley Fundamental.

De la misma manera, las Legislaturas de las entidades federativas han perdido su vigor y presencia en la formación de la voluntad federal, pues en la original Constitución de 1824, éstas se encargaban con exclusividad, no sólo de las reformas al texto de la Constitución Federal, sino de elegir a los dos candidatos a la Presidencia de la República (artículo 79), elegir a los senadores de la República (artículo 33), elegir a los ministros de la Suprema Corte y al Procurador General de la República (artículo 127) y presentar iniciativas de leyes y decretos de la Federación al Congreso de la Unión (artículo 52, fracción II).

Además de las progresivas reformas constitucionales que desde 1921 se han emprendido sin tregua en nuestro país, para ampliar y facilitar las expansivas facultades del Poder Ejecutivo Federal, las asambleas legislativas, tanto la federal como las estatales, se han visto disminuidas en sus capacidades políticas para representar a la población, con la prohibición de reelección inmediata, lo cual ha repercutido en la dificultad para construir carreras parlamentarias, y de la integración profesional, independiente y responsable de los Congresos mexicanos.

Con los anteriores vicios a costas de las asambleas legislativas, pareciera que la vida democrática del país descansa en la consolidación y fortalecimiento de los poderes Legislativos, ya que desde 1963 se ha ido perfilando con formas de representación política más reales, y donde la pluralidad ha dado muestras más palpables de esta democracia, al contar en México con una mayoría de gobiernos divididos, donde el titular del Poder Ejecutivo es de un partido político, mientras que la mayoría de su respectivo Congreso corresponde a la oposición de dicho partido. No obstante, es incongruente que a pesar de los avances democráticos ocurridos en los poderes

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Legislativos, sea en ellos donde menos facultades se ejercen, en cuanto al control constitucional y a la interpretación de las leyes en general.

En contraste, el control jurisdiccional se ha consolidado en un largo proceso de más de 150 años. Fue, en consecuencia, el segundo de los medios de control empleados para vigilar y aplicar la Constitución contra las leyes y actos que fueran contrarios. La función jurisdiccional en un país de Derecho Codificado posee ciertas restricciones que lo limitan frente a los países que fueron sus modelos en el establecimiento de la denominada revisión judicial y que se concretó en nuestro juicio de amparo. Los supuestos de la legitimación procesal reducen grandemente a esta función judicial en el acceso de los intereses difusos o colectivos, cuyo daño no sea personal ni directo; y los efectos de las sentencias son siempre *inter partes*, por lo que no son efectivas tratándose de leyes inconstitucionales, ya que se refieren sólo a las partes en cuestión.

Crear un control jurisdiccional de la Constitución, al estilo de los países del *common law* no ha sido posible en las reformas pasadas del Poder Judicial, ni en las que se plantean a partir del proyecto del año 2000, de una nueva Ley de Amparo, donde se contempla una declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación, conforme a la cual, por cierto, no se beneficia a las partes involucradas en los tres precedentes necesarios para provocarla. Lo anterior demuestra que las soluciones jurisprudenciales deben ser formalizadas con soluciones legislativas.

Aun con la avanzada reforma constitucional de 1994, la controversia constitucional requiere de una votación calificada para tener efectos generales, lo cual demuestra la complejidad de nuestro sistema para reconocer la capacidad de la función judicial para acordar resoluciones con efectos *erga omnes*. En contraste, la Constitución Mexicana todavía prevé la capacidad del Congreso para interpretar leyes mediante el mismo procedimiento de su creación, a través del multicitado inciso f) del artículo 72.

Si bien Mariano Otero fue el promotor del amparo en el ámbito federal y sus postulados están vigentes, de acuerdo al célebre artículo 25 del Acta de Reformas (1847), en la historia de las instituciones jurídicas ha pasado desapercibida la aportación de Otero en materia de inconstitucionalidad de leyes, pues si bien recoge la relatividad de las sentencias de amparo contra actos del Poder Legislativo, parece dudoso que el sentido original del amparo hubiese sido contra todo tipo de leyes o decretos de los poderes legislativos, sino que, en nuestra opinión, sólo se refirió a aquellos que tuvieran un contenido administrativo e individualizado.

Efectivamente, Otero plasmó en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas los medios legislativos para anular leyes inconstitucionales, en sus dos vertientes: leyes federales y leyes estatales. Para las leyes locales estableció en el artículo 22 claramente: “Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales,

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”. Mientras que en el artículo 23 estableció: “Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por 10 diputados, o 6 senadores, o 3 Legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de 3 meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto”.

Si estos dos artículos establecieron claramente dos reclamos ante las asambleas legislativas para juzgar de la inconstitucionalidad de las leyes, ¿Qué sentido tiene el artículo 25 del Acta, facultando a los tribunales federales para proteger a cualquier habitante de la República en el ejercicio de sus derechos, contra todo ataque del Poder Legislativo? Nuestra respuesta es que Otero no se equivocó como la doctrina moderna repite, instaurando el juicio de amparo como el medio idóneo contra las leyes inconstitucionales, o anticonstitucionales como Otero lo refería, sino que el amparo procedía, en el Acta de Reformas, sólo contra leyes, decretos o resoluciones de los poderes Legislativos que tuvieran un contenido individualizado, como eran los decretos sobre pensiones, contratos de obra pública, concesiones, patentes de invención, derechos de autor, revalidación de estudios y títulos, así como otros de contenido administrativo, pero formalmente legislativos.

Estos decretos y leyes individualizados fueron comunes durante el siglo XIX, ya que las facultades del Congreso eran amplias y su supervisión sobre los actos del Poder Ejecutivo eran normales. Al respecto habría que recordar que el Consejo de Gobierno bajo la Constitución de 1824 se componía de senadores, pero sus funciones eran fundamentalmente administrativas, aprobando los actos de mayor importancia del Ejecutivo. La Constitución de 1857 amplió estas facultades administrativas de los Congresos y generó la crítica de autores como Daniel Cosío Villegas, quien explicó el rezago legislativo del Congreso de la Unión y la morosidad para expedir los códigos necesarios para el país, por preferir ejercer con prioridad múltiples funciones administrativas.

Los dos artículos referidos del Acta de Reformas que estuvieron vigentes durante el azaroso periodo de diez años, de 1847 a 1857, con un intervalo durante la última dictadura de Santa Anna de 1853 a 1855, seguramente se aplicaron en nuestro país de manera errática, pero lo importante es que reflejan el verdadero pensamiento de Otero respecto al control constitucional y a las leyes contrarias a la Constitución. No era el amparo, como control jurisdiccional, el encargado de enfrentar las leyes inconstitucionales, sino era el reclamo ante las Legislaturas, el encargado de resolver la condición de las leyes, con la derogación o abrogación de la norma inconstitucional, siguiendo un procedimiento legislativo y no jurisdiccional.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

El principio de que las leyes no pueden ser derogadas o reformadas más que por otras leyes, es uno de los principios fundamentales del Derecho Codificado de nuestro país. Proviene desde la Constitución de Cádiz, en cuyo artículo 153 se estableció: “Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establezcan”; y que se repite en todas las subsecuentes constituciones, ya mexicanas, hasta la vigente. De esta manera, la regla de la revisión judicial de que una resolución de esta naturaleza puede derogar una ley es incongruente, aunque dicha derogación esté legitimada por la inconstitucionalidad de la ley. También es incongruente con el legado de Otero, el cual previó en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas diversos reclamos legislativos, no jurisdiccionales, para derogar la ley inconstitucional, no para suspenderla en el caso concreto de un juicio de amparo.

En el sistema de Derecho Civil o Codificado, la ley es interpretada primariamente por el mismo legislador, tal como la antigua Constitución de Cádiz lo estableció y la Constitución actual lo repite; a saber: Los Congresos son los intérpretes de la ley. La jurisprudencia, como interpretación de la Constitución, está sometida a las modalidades que la ley le determine y, en la actualidad, la interpretación constitucional o legal que lleva a cabo el Poder Judicial Federal está constreñida a una observancia de los propios tribunales, sin extenderse en sus efectos a las demás autoridades. Al respecto, la lectura del artículo 14 constitucional es significativa cuando establece en su último párrafo que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá estar conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del Derecho.

Claramente, la interpretación jurídica es limitada y, desde el principio de la jurisprudencia, la Suprema Corte ha definido que no puede obrar como cuerpo legislador, sino tan sólo como intérprete, sin despegarse de los principios generales que la propia legislación mantiene (Semana Judicial de la Federación. 5ª Época. Tomo LVI. p. 1351). Con esta tradición a cuestas, ¿cómo es posible que unas decisiones del Poder Judicial Federal puedan anular y dejar sin vigencia las leyes que considere inconstitucionales? Para ello, habría que emprender una gran reforma constitucional y no sólo reformar la Ley de Amparo. De esta manera resulta pertinente analizar, sin detrimento de los avances que en la administración de justicia se tomen, la posibilidad de implementar un control legislativo de la constitucionalidad, rescatando el pensamiento genuino de Mariano Otero.

Habíamos manifestado que el Poder Legislativo cuenta igualmente con la capacidad de interpretar, tanto la Constitución como las leyes, con mayor investidura y tradición que el propio Poder Judicial, ya que nuestro sistema se basa en principios donde el legislador es el auténtico intérprete. En 1964, el entonces senador Andrés Serra Rojas, explicó con motivo de un dictamen, que el Congreso de la Unión

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

interpreta la Constitución a través de las leyes reglamentarias que expide, así como interpreta las leyes, mediante las reformas o derogaciones que hace de las mismas leyes. Ya Otero, fiel a esta tradición legal, propia del Derecho Codificado, contempló como función de las asambleas legislativas del país, la importante de analizar y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, para declararlas en consecuencia, con efectos generales.

Las anteriores consideraciones no son una mera especulación histórica, sino que nos muestran una intencionalidad que hemos tergiversado con el paso del tiempo, asumiendo que México es idéntico a los Estados Unidos y que a pesar de no contar con una tradición inmemorial de interpretación judicial amplia y radical, nos hemos circunscrito al juicio de amparo como único medio para el control constitucional, olvidando que nuestra tradición de derecho codificado nos obliga a considerar otros medios, igual de eficaces, como lo es la teoría de la anulación de las leyes por las asambleas legislativas. La interpretación jurídica reconocida por el artículo 14 constitucional fue una innovación en la Constitución de 1917, pero sigue atada a la letra de la ley y a los principios generales del Derecho previstos en la misma ley; de tal manera, que el legislador sigue siendo constitucionalmente el intérprete de la norma, tal como está previsto en las constituciones Mexicanas desde sus orígenes. La misma jurisprudencia reconocida en la Constitución está sujeta a las modalidades que la ley le consigne.

Por ello, resulta oportuno considerar que además del desarrollo que pueda tomar el juicio de amparo, México requiere de un cambio estructural para poder reconocer las amplias facultades de anulación que el *stare decisis* o la fuerza del precedente, cobra en los países del *Common Law*, por lo que resulta más natural y oportuno para nuestro país volver a sus raíces de Derecho Civil, y desarrollar una nueva teoría de la anulación de leyes, de la manera en que Otero la plasmó en el Acta de Reformas, fortaleciendo así a los poderes Legislativos, simiente de nuestra democracia. El fortalecimiento de las Asambleas Legislativas es por igual el fortalecimiento de los procesos electorales, característica que no poseen los poderes Judiciales.

La pluralidad ha hecho madurar a los Congresos y su integración se encuentra cada vez más capacitada para decidir las graves cuestiones que implican los problemas de constitucionalidad. Si no tenemos confianza en las Asambleas Legislativas de nuestro país, ¿cómo es que les confiamos el proceso de reforma constitucional? ¿Cómo les encargamos el procedimiento de responsabilidad política por infracciones a la Constitución? ¿Cómo por fin les confiamos la ratificación de los ministros y magistrados de la Nación?

Las críticas que sufrieron las ideas de Madison en los Estados Unidos por conducir a la secesión de los Estados, fueron disipadas con su actuación como Presidente de ese país, así como por la negociación de Henry Clay en el Congreso

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Federal frente a la anulación de las tarifas decretada por la Legislatura de Carolina del Sur en 1833. Cada país tiene sus tabús, y la anulación de leyes por autoridad legislativa, es el tabú para los Estados Unidos; pero no lo debe ser para México, por su tradición y por su estructura.

Otero superó la versión de Madison, pues en lugar de reconocer que un Estado, por sí mismo, pudiera anular una ley federal expedida en nombre de la Nación, consideró que tendría que ser la mayoría de Estados los que decidieran, con la mayoría de su población a través de sus representantes en las respectivas Legislaturas, la suerte de una ley federal cuando ésta infringiera gravemente las facultades delegadas. Además de que nuestro país no reconoce la Secesión, sino que ha considerado a la Unión como una decisión fundamental, los Estados fundantes del Pacto Federal deben decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley federal, por la mayoría de sus Legislaturas, así como el Congreso como representante de la Nación, debería decidir la constitucionalidad de una ley local, con resoluciones de efectos generales en ambos casos, anulando la ley en cuestión.

De esta manera, seguiría el juicio de amparo sin desnaturalizarlo con sus efectos particulares para el quejoso, declarando inconstitucional la ley contraria a la Ley Fundamental, pero sin efectos generales. Asimismo, la controversia constitucional continuaría para resolver los conflictos entre uno de los integrantes del Pacto Federal, así como la acción de inconstitucionalidad para una fracción de las Asambleas Legislativas que deseen controvertir la constitucionalidad de una norma recién aprobada.

Pero una nuevo recurso de nulidad debe contemplarse en la esfera de nuestros medios de control constitucional, que sea capaz de anular las leyes contrarias a la Constitución Federal, decidido por el Congreso de la Unión si es una ley local, o por la mayoría de las Legislaturas de los Estados si es una ley federal.

Para el caso de la ley federal, podría seguirse en parte el procedimiento del Acta de Reformas, donde tres Legislaturas estatales sometieran a la Suprema Corte de Justicia el recurso, para que ésta con su dictamen lo consultara a las demás Legislaturas de los Estados, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en un plazo constitucional se resolviera por ellas, sometiendo su resolución a la declaración pertinente de la Suprema Corte. Si la mayoría de dichas Legislaturas consideraran a una ley federal como inconstitucional, la Suprema Corte declarararía con efectos generales la nulidad de la ley federal.

Si la ley atacada fuera una ley local, el recurso se sometería ante el Congreso de la Unión, por el Tribunal Superior de Justicia correspondiente, con su dictamen respectivo, cuando para esos efectos hubieran acudido por los menos el o los ayuntamientos que representaran el 10 por ciento de la población del Estado en

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

cuestión. El recurso se turnaría a la Comisión de Puntos Constitucionales la cual dictaminaría en un plazo previsto en la ley, para ser resuelto por el pleno como una ley de anulación.

Se podría prever igualmente, que la Suprema Corte de Justicia al momento de aprobar una tesis firme de jurisprudencia, respecto de la inconstitucionalidad de una ley federal, producto de demandas presentadas por individuos o empresas, tendría obligatoriamente que someterla a la mayoría de las Legislaturas para seguir el procedimiento de anulación de oficio. Si fuera la jurisprudencia relativa a una ley local, se remitiría igualmente al Congreso de la Unión para agotar de oficio el procedimiento de anulación.

Con este nuevo control constitucional, se dejarían a salvo todos los demás procedimientos constitucionales, incluyendo los que las constituciones Estatales desarrollaran para el control interno de sus constituciones, pero además se lograría un fortalecimiento evidente de los poderes Legislativos, con total respeto de los poderes Judiciales, los cuales tendrían en algunos aspectos una intervención en la anulación de las leyes, y se rescataría la valiosa tradición del Derecho Codificado donde las leyes se anulan por representantes del pueblo, en bien del federalismo que todos deseamos.

El Poder Judicial ha estado tradicionalmente mediatizado en nuestro país; apreciando todavía como actuales las palabras de Montesquieu: “En el gobierno republicano, está en la naturaleza de la Constitución, que los jueces sigan la letra de la ley”,⁶¹ a pesar de los esfuerzos por mejorar la administración de justicia, sobre todo a nivel federal, el juez no se atreve en general a integrar las deficiencias de las leyes, de la misma manera en que el concepto de jurisprudencia se ha tornado obsoleto y fomentador de rezagos, y aunque su pretensión es aclarar los oscuros preceptos legales, basada en interpretaciones constitucionales, existen muy pocas tesis que logran tal cometido. Por su parte, los mediatizados jueces locales no tienen ni la infraestructura para publicar sus decisiones y no existe un cuerpo consolidado de precedentes en la administración de justicia estatal que oriente al foro y al estudioso sobre los detalles de la legislación local.

El control federal es el único permisible constitucionalmente en México. Los jueces que aplican las leyes son la boca de la ley, parodiando a Montesquieu, quien con esa frase expresó la desconfianza que la Ilustración Francesa había inspirado hacia la judicatura real del absolutismo; ejemplo de embrollo administrativo.⁶²

Aunque la doctrina ha acotado la disposición constitucional del inciso f) del artículo 72, repetida en el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del

⁶¹ Montesquieu. *De L'Esprit des Loix*. GF-Flammarion. Paris. 1979. Libro VI. Capítulo III., p. 203.

⁶² Pierre Goubert y Daniel Roche. *Les français et L'ancien Régime. I: La société et L'Etat*. Armand Colin. 2ª Ed. 1991., pp. 271-290.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

Congreso General, la disposición es terminante en el sentido de que la interpretación de las leyes debe efectuarse con las mismas formalidades que para su creación; esta disposición aplicada textualmente, eliminaría cualquier otra interpretación contraria a la voluntad del legislador, incluyendo la incipiente interpretación judicial o la abundante interpretación administrativa, y llega a proscribir como única la actividad interpretativa de los tribunales.⁶³

El presupuesto de la interpretación legislativa es que la ley debe claramente mencionar los supuestos de su aplicación, cualquier desviación o concepto no establecido normativamente, podría incurrirse en una interpretación que por disposición constitucional sólo corresponde al legislador hacer mediante el mismísimo proceso legislativo.

La interpretación legislativa es una institución centenaria en nuestra historia constitucional, pues desde la Constitución de 1824 se estableció en su artículo 64, en los mismos términos que la disposición vigente: “En la interpretación, modificación o revocación (sic) de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación”. La constitución original de 1857 no previó esta disposición, aunque se le agregó con la reforma del 13 de noviembre de 1874.

Fue común durante el siglo XIX, prescribir en el más alto nivel normativo de las Entidades Federativas, la prohibición por parte del Poder Judicial para interpretar o suspender la aplicación de las leyes, por lo que cualquier *duda de ley* que surgiera, debería hacerse del formal conocimiento al Congreso del Estado, por conducto del gobernador, sin que el Tribunal Superior de la Entidad pudiera plantearla directamente al Poder Legislativo. Tal fue el sentido del artículo 189 de la Constitución de Xalisco de 1824, 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825, 210 fracción tercera de la Constitución de Tamaulipas de 1825, así como el artículo 171 de la Constitución de Tabasco de 1826, 118 de la Constitución de Michoacán de 1825 y 123 de la Constitución de San Luis Potosí de 1826, entre otras.

En la segunda mitad del siglo XIX, el procedimiento sobre las “dudas de ley” continuó en vigor gracias a las constituciones estatales de Chiapas de 1858 (artículo 73, fracción VIII), Guanajuato de 1861 (artículo 82, fracción III), y Morelos de 1878 (artículo 108, fracción IX) entre otras.

Por lo tanto, los jueces no podían ejercer otras funciones más que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles

⁶³ Esta disposición se repite en quince Estados: Campeche (art. 51), Chihuahua (art. 77), Coahuila (art. 65), Guerrero (art. 56), México (art. 56), Michoacán (art. 40), Morelos (art. 50), Nuevo Leon (art. 63), Querétaro (art. 56), Quintana Roo (art. 69), San Luis Potosí (art. 45), Sinaloa (art. 46 fr. VIII), Sonora (art. 63), Tamaulipas (art. 74) y Zacatecas (art. 45 fr. IV).

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

o criminales, deberían contener la expresión de los hechos, según resultare del proceso, así como el texto de la ley en que se fundare y a la cual se tendría que arreglar literalmente, tal como lo afirmaban los artículos 142 y 150 de la Constitución de Yucatán de 1825. Tamaulipas llegó a sancionar con la remoción de la autoridad si ésta se atrevía a interpretar la ley, así como a multar a los particulares que indujesen la interpretación de las leyes por autoridades distintas de la legislativa.⁶⁴

El monopolio del legislador para interpretar su obra proviene de la legislación europea de fines del siglo XVIII. El decreto francés de agosto de 1790 estableció con el nombre de *referé*, el procedimiento mexicano de “duda de ley”, mediante el cual los jueces consultarían el sentido de cualquier ley, ya que se prohibía expresamente la interpretación judicial. En el mismo año, mediante decretos del 27 de noviembre y 1º de diciembre, se creó por la Asamblea Constituyente Francesa el Tribunal de Casación dependiente del propio Poder Legislativo, facultado para revisar y anular, en su caso, cualquier resolución judicial fundada en interpretación de la ley y en el alejamiento de la aplicación literal de la misma.⁶⁵

En esta tendencia se registraron igualmente las leyes italiana de 1774 y peruanas del 20 de marzo de 1791 y del 6 de julio de 1793, instaurando al legislador como único intérprete de la ley.

La interpretación judicial fue adquiriendo carta de naturaleza a partir de la reglamentación del juicio de amparo. Los debates de la ley correspondiente de 1869 y la ley de 1882, plasmando legislativamente a la jurisprudencia, fueron fundamentales en esta vertiente.

La rigidez en la interpretación auténtica de las leyes fue tan intolerable e irrealizable que la consolidación del juicio de amparo fue permitiendo a la autoridad judicial la utilización de una interpretación “jurídica”, aplicable al caso concreto sin declaraciones generales, llegando a ser reconocida normativamente hasta la

⁶⁴ La ley constitucional del 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinó: “1. Nadie aunque sea magistrado, juez o letrado, puede interpretar las leyes; sino éstas se entenderán por su tenor literal, dando a las voces comunes el significado que tienen generalmente en el Estado, y en la Nación; y a las técnicas (o propias de algún arte, oficio o facultad) aquél en que las entienden los respectivos profesores. 2. El Tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al Cuerpo Legislativo, y si fuese juez inferior lo hará por medio del Tribunal de Justicia. 3. El que interprete alguna ley será castigado si fuere autoridad como atentador arbitrario contra los derechos de los ciudadanos; y si es letrado quedará privado de ejercer en el Estado, si es particular se le aplicará por el Juez ante quien se verse el negocio o causa una multa, según las facultades del individuo y teniendo consideración a sus luces. Esta multa nunca bajará de veinte y cinco pesos, ni excederá de doscientos; y el Juez que la imponga dará cuenta luego al Tribunal de tercera instancia, para que la apruebe, modere, agrave o revoque”. *Colección de Leyes y Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas, 1825*. Imprenta del Estado. Ciudad Victoria. 1825., pp. 7.

⁶⁵ Sebastián Soler. *Interpretación de la ley*. Ediciones Ariel. Barcelona. 1962., pp. 18-20. Jorge Ulises Carmona Tinoco. *La interpretación Judicial Constitucional*. UNAM. 1996., pp. 28-29.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

modificación del artículo 14 del proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza en 1916 y que fuera aprobado en febrero de 1917.

El propio legislador de 1869 se declaraba incompetente para interpretar la Constitución de 1857 y definir el alcance de su artículo 101 así como resolver, en consecuencia, si el amparo procedía contra actos de *todas* las autoridades, incluyendo a las judiciales. Para el distinguido jurista y diputado Emilio Velasco, la Constitución no podía ser interpretada (auténticamente) sino por el Poder Constituyente, por lo que los Congresos ordinarios no podían acotar el sentido de los preceptos constitucionales, ni siquiera cuando estuvieren reglamentados. Según sus propias palabras: “Entretanto el poder constituyente no apruebe una adición a la Constitución, explicando el citado artículo, toca al Poder Judicial interpretar su sentido”.⁶⁶ Y ese mismo año, el Poder Judicial Federal daría la interpretación del artículo 101 constitucional (de la Constitución de 1857), aun en contra del texto expreso de la Ley de Amparo, en el amparo promovido por Miguel Vega.

A pesar de la rígida disposición que excluye de la interpretación jurídica a todo órgano no legislativo, el Poder Judicial Federal se ha empeñado más en justificar la capacidad interpretativa del Poder Ejecutivo que de su mismo poder. Las circulares de las Secretarías de Estado pueden ser interpretativas de la ley, aunque el Secretario no sea más que colaborador de un poder constitucional, y aunque dichos funcionarios no tengan la facultad para expedir reglamentos: “Y es claro que aunque la Secretaría de Hacienda está facultada para interpretar la ley y atender a su expedita aplicación, mediante la expedición de circulares...”, según menciona una ejecutoria (SJF 7ª Ép. Vol. 35. sexta parte, p. 25. A.R. 547/71 Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca y coags.).

La doctrina y algunos criterios judiciales han interpretado la clara disposición del artículo 72, inciso f), de la Constitución, al concentrarse en la aplicación del artículo 9º del Código Civil para el Distrito Federal, que se refiere a la derogación y a la abrogación de una norma (SJF. 6ª Ép. t. LXXXI. p. 10-11 y 7ª Ép. Vols. XCVII-CII. 1ª parte., p. 118), lo cual no es siempre aplicable a una interpretación, que implica una modificación o actualización. El Código Civil establece en el numeral referido que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare *expresamente*, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

⁶⁶ José Barragán Barragán. Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869. UNAM. 2ª, Cd. 1997. México., p. 247 Sección del 4 de enero de 1869.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

La interpretación es sustancialmente distinta a una abrogación o derogación, ya que tan sólo explica una norma que sigue siendo vigente, y que no se desea suprimir ni total ni parcialmente.

Lorenzo de Zavala explicó en la sesión del 11 de agosto de 1823 del Congreso Constituyente: “Formar las leyes, *interpretarlas*, aclararlas y dispensarlas son atribuciones de este Poder (Legislativo) y sería muy peligroso dejar cualquiera de ellas al Gobierno”.⁶⁷ El debate se formó cuando se disertó sobre la dispensa de requisitos que la petición de un particular sometió al Soberano Congreso Constituyente, dichos requisitos estaban contenidos en una ley y el no aplicarla implicaba interpretarla, o exceptuar su aplicación para un caso concreto; de haberlo hecho, el Congreso no derogaba la disposición, puesto que su excepción no se convertía en regla general, sino que aunque vigente, no se aplicaría para un caso concreto autorizado por el mismo hacedor de las leyes, en quien descansa la soberanía, es decir, está por encima de las leyes, puesto que él es el encargado de hacerlas, modificarlas y eliminarlas.

Y la práctica de los Congresos de administrar fue una práctica común durante el siglo XIX. Aun los Constituyentes no dejaron de otorgar concesiones, adjudicar contratos, exceptuar del pago de impuestos, conceder pensiones, y muchos otros actos de aplicación de las leyes que convertían al órgano legislativo en el ejecutor e intérprete de las normas. Esta práctica influyó en el demérito de los Congresos que por desahogar los actos pedestres de aplicación, no concluían la codificación y la gran obra legislativa que el país requería para emanciparse jurídicamente de España.

La vigencia de la interpretación legislativa como única disposición constitucional relativa, demuestra el lento desarrollo de nuestras instituciones jurídicas, precisamente por ausencia de interpretación judicial que le imprima dinamismo a nuestro Derecho.⁶⁸

A diferencia de los grandes encuentros y polémicas entre la autoridad ejecutiva y la judicatura que se han dado en otros países, como el choque entre Edward Coke y el Rey Carlos I en Inglaterra, que minó la prerrogativa real, y la de John Marshall y Thomas Jefferson, que instauró la revisión judicial en los Estados Unidos; en México el Poder Judicial heredó la subordinación de las Audiencias hispanas, a pesar de la independencia que inició José María Iglesias como Presidente de la Suprema Corte, ya

⁶⁷ *Historia Parlamentaria Mexicana. Crónicas*. Vol. I. Mayo-Octubre 1823. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. 1983., p. 335.

⁶⁸ No fue sino hasta recientemente, que se vislumbra la preocupación en la judicatura mexicana por el “inmovilismo” del Derecho, ante la carencia de interpretación (judicial): “El exacto cumplimiento de la Constitución sólo puede lograrse si su interprete liberándose de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positivizada del Derecho), entiende que su función no se agote en la mera sub función automática del supuesto derecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia...” A.R. 553/89. Perfiles Termoplásticos S.A. 7 de junio de 1989. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. 8ª época.

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

que fue demolida por el Porfiriato y su brillante Ministro, Ignacio L. Vallarta, que sólo reforzó la autoridad en torno al Poder Ejecutivo, en detrimento de la discrecionalidad judicial, que es la condición previa de una interpretación judicial fortalecida.

La interpretación de las leyes por los tribunales no se considera obra legislativa ya que dicha interpretación debe limitarse a procurar la más exacta aplicación de la ley, cualesquiera que sean los efectos que pueda producir (SJF. 5ª Ép. Tomo XLIII. Pleno., p. 395).

Los rigores de la aplicación exacta de la ley han limitado seriamente la capacidad de interpretación jurídica. Incluso aún tratándose de los textos legales, los laberintos de la aplicación mecánica de la ley están excluyendo en nuestro país, a la interpretación y aplicación de la exposición de motivos de las propias leyes. En un amparo relativo al impuesto sobre el activo de las empresas, decidido por el pleno de la Suprema Corte se ha manifestado en los siguientes términos:

El concepto de violación II.3 no conduce a demostrar que la ley reclamada es contraria a la Constitución, pues en ésta no se contiene algún precepto que instituya como derecho o garantía de los gobernados, la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les preceden (A.R. 5880/90 EPN REYCO, S.A. de C.V. decidido el 14 de enero de 1992).

Dicha tesis conlleva un efecto perverso de la tesis mecanicista, pues la exposición de motivos, desde la formulación temprana del movimiento codificador, había sido reconocida como una fuente de interpretación de la voluntad del legislador, en la cual los jueces y todas las autoridades ejecutoras de la ley, deberían nutrirse y ceñirse. En otra ejecutoria decidida sobre la misma materia, se repite la argumentación de que: “El examen del capítulo de la Constitución relativo al procedimiento legislativo (Título Tercero, Capítulo II, sección II, artículos 71 y 72), muestra que el Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de producción del Derecho, únicamente se refirió a las iniciativas de leyes, a las cuales usualmente aquéllas acompañan, para determinar los órganos de quienes podían provenir y las formalidades a observar para su discusión, aprobación, modificación o rechazo”. (A.R. 1390/90 Mueblería El Dorado, S.A. de C.V. 31 de marzo de 1992). Así esto fuera válido, las múltiples tesis de jurisprudencia relativas a la “voluntad del legislador”, no tendrían sentido, pues si en algún documento se plasman las ideas y los objetivos de una iniciativa, es precisamente en su exposición de motivos.

Si bien las tesis antes mencionadas se refieren a que las razones expuestas en la exposición de motivos de las iniciativas de ley presentadas no vinculan a la aprobación definitiva del texto por parte del Congreso de la Unión; hay que convenir que las

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

únicas exposiciones de motivos que se presentan son las de las iniciativas de ley que, en nuestro país, son elaboradas fundamentalmente por el autor de la iniciativa que, todavía, sigue siendo mayoritariamente el Poder Ejecutivo Federal, y no son reelaboradas por el Congreso cuando introduce alguna modificación a la iniciativa presentada, por lo que el legislador mexicano ya ha abandonado el explicar las razones que lo motivaron para aprobar la ley tal como se publica.

Además de los dos precedentes aludidos, se fallaron de la misma manera los siguientes amparos que constituyen la tesis de jurisprudencia 15/92: A.R. 1553/90 Muebles y Motos Rincón, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992; A.R. 1571/90 Maquinaria Agrícola Industrial y Refacciones S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992 y A.R. 1611/90 Almacenes Zaragoza S.A. 19 de marzo de 1992.

En otras tesis, el Poder Judicial Federal ha restado igualmente importancia a las exposiciones de motivos: “La exposición de motivos de una ley no forma parte integrante de la misma, sino como disposición aclaratoria de su articulado” (SJF. 5ª Ép. Tomo IV. Cuarta Sala., p. 1061).

Por otra parte, el concepto de jurisprudencia fue creada mediante ley reglamentaria del juicio de amparo desde 1882, por inspiración de Ignacio L. Vallarta, quien se enfrentó a las luchas de poder con el gabinete porfirista del cual provenía. Particularmente fueron agrios los debates con la Secretaría de Guerra que insistía en aplicar la pena de muerte después de consejos de guerra donde se enjuiciaban a soldados o conscriptos que habían sido forzados a pertenecer al ejército a través del sistema de leva. Durante la presidencia de la Suprema Corte de Vallarta, todo asunto sobre esta materia recibía reiteradamente el amparo y protección de la justicia federal; sin embargo, los intereses de la clase militar, auspiciados por el propio Díaz, prevalecieron y no acataban con la debida diligencia las sentencias protectoras a los infelices ciudadanos que se veían forzados a desertar y huir de las filas del ejército.

Esto demuestra que los precedentes de nuestro Poder Judicial no han tenido la fuerza ni el peso político que tienen en los sistemas anglosajones. La solución que vislumbró Vallarta fue la jurisprudencia o sea, la reiteración de cinco precedentes, aprobados con determinadas características, que obligarían a su acatamiento por las *autoridades judiciales*, lo cual es un débil intento por obligar a *todas las autoridades* el acatamiento de las sentencias.

La técnica de la jurisprudencia ha operado como una codificación de los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia y, posteriormente, los Tribunales Colegiados de Circuito. De esta manera, los casos de amparo resueltos por los jueces federales son reportados sin el contexto debido, despojándolos de los hechos y circunstancias que rodearon a cada caso y, en una frase, párrafo o página, se determina con lenguaje prescriptivo el contenido de la decisión resuelta; entre más abstracta se redacta la tesis de jurisprudencia, mejor se satisfará el objetivo de la jurisprudencia, por ello se trata de

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

un esfuerzo codificador de los cinco o más precedentes. Sin embargo, este lenguaje para-legislativo que se utiliza en la formación de la jurisprudencia no satisface el perfil de los precedentes que deben aplicarse a casos y controversias específicas, con actores y hechos concretos, en donde la abstracción no ayuda para aplicar la Constitución y las leyes relativas.

La tendencia es tan fuerte que incluso se ha tenido que descartar la naturaleza retroactiva de la jurisprudencia, reflejando con ello que tiene un tratamiento similar al de la ley.⁶⁹

Actualmente, no existe caso de importancia que no inunde los escritorios de los tribunales federales, pues lo que importa es la deseada obtención de cinco precedentes en el mismo sentido para formar la jurisprudencia. ¿Hasta qué grado la jurisprudencia es motivo del rezago que sufre el Poder Judicial Federal mexicano? No descartaría que esta práctica favorece la acumulación artificial de asuntos auspiciada por los propios litigantes.

Aunque constitucionalmente la única interpretación válida es la legislativa, la ley ha reconocido, con todas las limitaciones antes apuntadas, que los niveles más altos de la judicatura federal pueden interpretar el orden jurídico y, paradójicamente, la propia jurisprudencia ha consolidado esa función sutil pero consistentemente. A pesar de que la jurisprudencia final sólo obliga a los Tribunales Federales y locales, ésta no vincula a ninguna autoridad administrativa.

Según reza una ejecutoria: “La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto (método gramatical) o significado estrictamente técnico de la expresión (como el proporcionado por los peritos) al desahogar el cuestionario de la actora, pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado con los cuales éstas se emplean en otras disposiciones legales atinentes a la misma materia (...) Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que debe asignarse a un término o palabra empleada de alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir elaborada por el mismo legislador, *es deber del Tribunal servirse de todos los métodos.*” (Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1987. Tercera Parte. Tribunales Colegiados., p. 119 A.R. 1487/87 Productos Monarca S.A. 25 de noviembre de 1987. Tribunal Colegiado de Circuito).

⁶⁹ JURISPRUDENCIA. SU VARIACIÓN NO IMPLICA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY. Cuando esta Suprema Corte de Justicia declara el contenido de una norma, es obvio que no crea una nueva disposición, sino que decide cuál es la interpretación correcta de una norma ya existente; y si esa norma tendría vigor en la época en que se ejecutó la conducta, no hay base para sostener la aplicación retroactiva de la ley, que es lo que prohíbe el artículo 14 de la Constitución Política de la República. Sexta Epoca, 2ª parte. Vol. LX p. 58. A.D. 5075/61 Amador Román Berumen, Ap. SJF 1917-1985 Tesis relacionada a la Tesis No. 143., p. 293.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Una sentencia de la Suprema Corte definió a la jurisprudencia como “la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta” (SJF. 6ª Ép. Segunda Parte. Vol. XLIV., p. 86 A.D. 7971/60 José G. Romo 20 de febrero de 1961). Por ello, si bien la “interpretación auténtica” es la única permitida por nuestra Constitución, la judicatura tiene como objetivo desentrañar esa interpretación: “Dos elementos debe tener presentes el juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla” (SJF. 5ª Ép. Tomo XVIII., p. 116 A.D. Josefa Ramos sucesores 16 de enero de 1926); aunque la letra prevalece sobre la voluntad del propio legislador (SJF. 5ª Ép. Tomo XVIII., p. 893 A.R. María Teresa Huller y coag. 27 de abril de 1926 y SJF. 5ª Ép. Primera Sala. Tomo CXIX p. 3063 A.D. 5930/51. 16 de octubre de 1953) y sobre todo, hay que interpretar integralmente el texto legal (SJF. 5ª Ép. Primera Sala. Tomo XXV., p. 1126. SJF. 5ª Ép. Tomo LXXIX. Cuarta Sala., p. 5083 A.R. 8179/43 Coalición de Trabajadores Huelguistas de la Fábrica Ampolletas, S.A. 8 de marzo de 1944. SJF. 5ª Ép. Segunda Sala. Tomo CXIII., p. 494 A.R. 6772/51. G. Kessel y Cía. S.A. 13 de agosto de 1952. SJF. 7ª Ép. Vol. 34 Tribunales Colegiados de Circuito., p. 44 A.D. 343/70 Central de Aduanas Consolidadores de Carga, S.A. 13 de octubre de 1971).

La autoridad judicial mexicana ha confiado en la competencia del legislador a quien dogmáticamente lo considera como una entelequia libre de errores y vicios, incapaz de expresar en sus disposiciones legales “palabras inútiles o redundantes” (SJF. 5ª Ép. Tomo CXXV., p. 838). Esta presunción olvida que el proceso legislativo es un proceso político cuya capacidad o congruencia no es un atributo necesario, sino que las palabras se pactan con sentidos distintos y con voluntades disímboles.

La jurisprudencia así surgida obliga a las autoridades jurisdiccionales no sólo federales sino también del fuero común (SJF. 6ª Ép. Tercera Sala. Vol. XXV., p. 182. 7ª Ép. Parte Cuarta. Vol. 42., p. 77) y como muestra máxima de su autoridad, ha declarado que no es posible enjuiciar la constitucionalidad de la jurisprudencia, pues constituye la interpretación suprema de la propia Constitución y de las demás leyes, tanto federales como locales (SJF 8ª Ép. Tomo VII Abril 1991. Tribunales Colegiados de Circuito., p. 193. Gaceta del SJF 8ª Ép. Núm. 71-Noviembre 1993, p. 40).

Aunque con humildad también se reconoce que “la jurisprudencia de la Suprema Corte, si bien es cierto que tiene el carácter obligatorio para los tribunales, no deja de ser la interpretación que de la ley hace el órgano jurisdiccional y que no puede tener el alcance de derogar la ley, ni equipararse a ésta” (SJF 6ª Ép. Primera Sala, v. LVIII. Segunda Parte, p. 38), por lo que la variación de la jurisprudencia no implica la aplicación retroactiva de la ley (SJF 6ª Ép. Primera Sala. Vol. LX. Segunda Parte, p. 58. Tesis 164 Apéndice SJF. 1917-1975, p. 336. V. I. Cuarta Parte) ni la validez de la ley depende de su reconocimiento por la jurisprudencia (SJF 6ª Ép. Tercera Parte. V. CXXXII. p. 60).

Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas – González Oropeza

A pesar de esta autolimitación del Poder Judicial, existen algunos criterios que inspiran un avance en la tarea interpretativa que le depara a nuestra judicatura. Como la Primera Sala de la Suprema Corte de México aludió de manera poco ortodoxa: “Si se admite que los países de legislación escrita se debaten irremediamente entre la tragedia jurídica de la inmovilidad (que por su naturaleza es la característica de la ley prescriptiva), y la perenne movilidad de la sociedad que dentro de esa ley se desenvuelve, entonces tendrá que admitirse también que no es posible aceptar, como medio o sistema interpretativo de una ley, aquel que descansa sobre la vieja tesis construida sobre el criterio inmóvil, meramente letrista y gramatical, por que ello equivaldría a entorpecer la evolución social siempre en constante progreso, sino el que deriva de la nueva tesis móvil y progresiva que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de las modernas ideas avenidas al campo de la ciencia jurídica y de las recientes formas y necesidades apreciadas en la vida social” (SJF. 5ª Ép. Tomo CIV. Primera Sala., p. 984).

El textualismo es la escuela de interpretación que el ministro Antonin Scalia de los Estados Unidos promueve, ante la imposibilidad de descubrir la intención del legislador. El textualismo no implica la “exacta aplicación de la letra de la ley”, sino la continuación del texto de la ley en armonía con el contexto social al cual la ley pretende responder.⁷⁰

Por lo que respecta a México, la interpretación judicial está atrapada en la aplicación letrista de la ley y los principios generales del Derecho a que se refiere el artículo 14 Constitucional, que no pueden escapar a la referencia expresa de un precepto legal.⁷¹ Por ello, la interpretación constitucional y de las leyes es un verdadero problema en México. Por un lado el intérprete auténtico, el legislador, ha declinado su facultad constitucional y la interpretación legislativa ha caído en desuso desde hace más de un siglo, cancelándose por lo tanto los procedimientos de “duda de ley”, que constituían canales de comunicación entre jueces y legisladores.

Por otro lado, los jueces poseen una nominal facultad interpretativa anclada en el principio de respeto literal de la ley, cuya máxima expresión ha sido la jurisprudencia, obligatoria tan solo para los jueces, y que ha reiterado en la mayoría de los casos el texto de los preceptos legales, sin mayor esfuerzo por dinamizar su significado.

No obstante, se observa una tendencia actual de limitar y monopolizar la interpretación constitucional por parte de las facultades de la Suprema Corte de Justicia. Me refiero a la contradicción de tesis 2/2001 donde se niega la facultad del

⁷⁰ *A matter of interpretation. Federal courts and The Law.* Princeton University Pres. 1997., p. 23.

⁷¹ Los principios generales del Derecho son “Los principios consignados en algunas de nuestras leyes”, pues de otra manera sería un concepto “vago e impreciso” Quinta Época. T XLIII., p. 858 y T. LV., p. 2641.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a no interpretar la Constitución y, en consecuencia, a no entrar a ningún argumento de inconstitucionalidad respecto a una ley electoral.

Lo anterior, repite en esencia, el rechazo a la tesis de Gabino Fraga que estableció en la sentencia al juicio de amparo en revisión sobre el asunto de *Compañía Telefónica de Sabinas*, decidido en 1942, el voto particular de ese gran administrativista mexicano de que todas las autoridades tienen la obligación de acatar y hacer cumplir la Constitución dentro del ámbito de sus atribuciones, mediante la interpretación de sus preceptos.

Esta tendencia borda peligrosamente en una intromisión al régimen interior de un Estado y en el acaparamiento de la facultad del control constitucional; lo primero en detrimento de la autonomía de los Estados para definir con libertad las características de la representación proporcional, y lo segundo la confusión de que uno de los procedimientos constitucionales, la acción de inconstitucionalidad, es el único medio de control constitucional, ejercido en exclusiva por la Suprema Corte de Justicia.

Al respecto habría que abundar que según Hans Kelsen, teórico de la justicia constitucional y creador del primer Tribunal de esta categoría en el mundo, aseveró que la “regularidad” de la Constitución está presente en todas las leyes que la reglamentan y en todos los actos que la ejecutan, por lo que todas las autoridades que aplican las leyes y, en consecuencia, la Constitución, están obligadas a proveer lo necesario para mantener la constitucionalidad de cualquier norma y acto.

La circunstancia de que exista un Tribunal Constitucional único, no implica que sólo dicho órgano ejerza el control constitucional, sino significa que dicho tribunal es el órgano de última instancia que definirá la cuestión de constitucionalidad respecto de la ley o acto impugnado. Sostener lo contrario sería permitir que la inconstitucionalidad prevaleciera, en aras de una supuesta facultad *exclusiva*.

Lo hasta aquí mencionado opera igualmente para el fallido control difuso de la constitucionalidad que expresamente se establece en el artículo 133 constitucional y que por una interpretación equivocada se ha hecho concentrar en el Poder Judicial Federal, dejando a los Estados convertidos en territorios sin autoridades propias, capaces de decidir sobre la suerte de sus propias leyes en materia de constitucionalidad federal. Al respecto habría que recordar que en el federalismo originario, y en el posterior desarrollo de Otero, eran los Estados actores principales no sólo en la elaboración, sino en el control constitucional del país.

Por lo anterior, podemos apreciar que las elecciones en las entidades federativas y la integración de sus órganos de gobierno, tienen mucho que ofrecer al desarrollo de las instituciones nacionales.