

CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS EN TORNO DEL SISTEMA MEXICANO DE JUSTICIA ELECTORAL

Edgar DANÉS ROJAS*

SUMARIO: I. *Democracia y control constitucional*. II. *Los sistemas de control constitucional*. III. *El modelo mexicano de justicia electoral*. IV. *Implicaciones del modelo federal de gobierno en el sistema de justicia electoral*. V. *La esencia constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. DEMOCRACIA Y CONTROL CONSTITUCIONAL

Los medios de control constitucional en materia electoral son el ingrediente democrático del derecho procesal constitucional. Éste es quizá uno de los más felices encuentros constitucionales entre la política y el derecho.

Recientemente, los mecanismos de control constitucional han cobrado auge en México. En pocos años, esta materia ha logrado insertarse en las carreras de abogacía de un creciente número de facultades de derecho; han proliferado los cursos y seminarios de esta rama del derecho, y se ha multiplicado notablemente la publicación de artículos y libros especializados en el tema.

Aunado a ello, cabe decir que existe un creciente interés de la sociedad jurídica, como especialistas, académicos, jueces, consultores, litigantes, juristas, catedráticos e investigadores, por explorar las implicaciones de esta novedosa rama del derecho. Tales acontecimientos evidencian un crecimiento cuantitativo y cualitativo de esta materia tanto a nivel nacional como internacional.

* Delegado en Tamaulipas del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

Esta eclosión en México puede atribuirse básicamente a cinco factores: el primero de ellos es el auge de la democracia. Como bien sabemos, a partir de los años ochenta nuestro país comenzó a experimentar un proceso de apertura en lo político que impactó notablemente a las instituciones jurídicas, especialmente a las de rango constitucional.

Una consecuencia de ello es el segundo factor: la erección de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. En este sentido, la reforma constitucional de 1996, que, entre otros aciertos jurídicos y políticos, instituyó las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, fortaleció indiscutiblemente el sistema de competencias del máximo tribunal del país.

Un tercer factor ha sido el hecho de que la evolución que experimenta el modelo político mexicano está convirtiendo a la Constitución en verdadera norma jurídica. Es evidente que uno de los principales efectos positivos de la apertura democrática ha sido la modificación de la concepción poética y de discurso político que se tenía de nuestra carta fundamental, transformándola en auténtica norma de derecho.

El cuarto factor es el auge de las exigencias sociales para reclamar a los tribunales el cumplimiento de la Constitución. Es evidente el surgimiento de una sociedad más exigente en materia de justicia, y correlativamente más intolerante de la injusticia, bien lejana de la concepción anterior de una comunidad resignada o fatalista.

Importantes sectores de la sociedad, como empresarios, sindicatos, agrupaciones religiosas, partidos políticos y medios de comunicación, por citar algunos de los más importantes, tradicionalmente pacientes y habituados a soportar políticas o decisiones de los gobiernos locales, del Congreso o del Poder Ejecutivo, acuden hoy a las puertas de los tribunales demandando la jurisdicción constitucional para que trabajen como correctores mediante el control de constitucionalidad.

Un último factor que ha propiciado la eclosión del derecho procesal constitucional es la judicialización de los procesos político-electorales. Es un hecho público y notorio el papel preponderante que ha jugado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en materia electoral, y que ha despertado interés creciente entre los actores de todas las fuerzas políticas.

Como puede verse, el avance de la democracia ha propiciado no sólo el auge del derecho procesal constitucional, sino que además ha permitido una notable evolución en sentido democrático tanto de las institu-

ciones electorales de México como de algunos de los procedimientos de control constitucional.

II. LOS SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Con relación a los modelos de justicia constitucional, la doctrina reconoce de manera unánime dos sistemas: el control difuso, de corte americano, también conocido como *judicial review*, creado en 1806 por el juez John Marshall, de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, al establecer, en la célebre sentencia del caso *Marbury vs. Madison*, que no puede haber una ley contraria al texto constitucional, por ser ésta de carácter supremo.

Este modelo consiste en que todo juez tiene capacidad para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma o una resolución, siendo su decisión obligatoria solamente para las partes, teniendo efectos relativos únicamente al litigio, pudiendo ser dicha decisión utilizada como referencia para futuros casos similares, siguiendo el típico modelo del *common law*.

El control concentrado es un modelo de corte europeo propuesto por Hans Kelsen a principios del siglo pasado, el cual plantea la creación de un órgano especializado denominado “tribunal constitucional”, encargado de conocer temas y controversias relativos al cumplimiento de los preceptos tutelados por la Constitución.

En la visión kelseniana, el tribunal constitucional es el intérprete exclusivo de las normas constitucionales, siendo su decisión de carácter obligatorio, pudiendo dictar por motivo propio la inconstitucionalidad de una norma. Como bien es sabido, este modelo fue adoptado plenamente por los países europeos, siendo Austria, en 1920, el primer país en conformar un tribunal de dichas características.

III. EL MODELO MEXICANO DE JUSTICIA ELECTORAL

Antes que cualquier cosa, es pertinente afirmar que el modelo mexicano de justicia electoral está plenamente judicializado. Todo el sistema de impugnación electoral permite el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las normas locales y federales, así como la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales lo-

cales y federales, además de la defensa procesal de los derechos político-electorales de los ciudadanos.¹

En México, el desarrollo normativo de la jurisdicción constitucional, especialmente a partir de la reforma a la Constitución federal de 1996, ha propiciado una auténtica evolución de los mecanismos de control constitucional más allá del paradigmático juicio de amparo. Ahora contamos con diversas acciones constitucionales, entre las que debemos estudiar las que se ejercitan en materia electoral, principalmente las acciones de inconstitucionalidad, del conocimiento Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el juicio de revisión constitucional en materia electoral, y el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²

Además de la evolución de los mecanismos de control constitucional, la precitada reforma hizo que el Poder Judicial recuperara terreno frente a los otros poderes y adquiriera la facultad de constituirse como árbitro de las contiendas que llevan implícita una connotación política, tales como la invasión de atribuciones entre dos poderes.³

La justicia constitucional es un sistema de medios creado por la Constitución para su propia protección y defensa, es decir, para salvaguardar su supremacía; por lo tanto, es este concepto de supremacía constitucional el que da sentido a los mecanismos de control constitucional, entre ellos los relativos a la materia electoral.

La supremacía constitucional se conecta con los principios constitucionales fundamentales de soberanía popular, democracia y derechos fundamentales en materia política; de esta forma, la necesidad de proteger con las armas del derecho la voluntad popular consagrada en el artículo 39, cuando establece que todo poder público dimana del pueblo y se consti-

¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Justicia electoral y resolución de conflictos”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11, 1998, p. 51.

² Elizondo Gasperín, María Macarita, “La justicia electoral en el concierto del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 1153.

³ Almanza López, Hugo *et al.*, “Los tribunales electorales y la justicia constitucional electoral”, en Gudiño Pelayo, José de Jesús (coord.), *Controles constitucionales*, México, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, 2005, p. 13.

tuye en beneficio de éste, implica la identificación de la supremacía constitucional con la voluntad soberana.

La supremacía constitucional adopta además la forma de prerrogativa ciudadana, cuando en el texto constitucional consagra en su artículo 35 el derecho ciudadano de votar y ser votado.

Finalmente, el artículo 41 constitucional se conecta con el principio de supremacía constitucional cuando establece los criterios que rigen la organización de las elecciones: legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad y transparencia.

Por lo tanto, para hacer valer el principio de soberanía popular, las prerrogativas ciudadanas de votar y ser votado para los cargos de elección popular, así como los criterios que rigen el desarrollo de los procesos electorales, la Constitución ha diseñado una serie de mecanismos de protección de estos principios.

Esos mecanismos están contenidos en una serie de medios de impugnación que permiten el control de la constitucionalidad de las leyes electorales locales y federal, así como los actos de las autoridades electorales en ambos ámbitos de competencia, a la luz del principio de supremacía constitucional.

En nuestra Constitución, este sistema de medios de impugnación en materia electoral está compuesto por tres mecanismos, dos de ellos competencia exclusiva del TEPJF: el juicio de revisión constitucional en materia electoral, y el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El tercer mecanismo está reservado a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se refiere a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Así visto, el sistema de justicia electoral puede explicarse en un triple nivel: en la parte superior está al principio de la supremacía constitucional; en el nivel intermedio están los tres preceptos normativos que materializan dicho principio: soberanía popular, prerrogativas ciudadanas en materia electoral y sistema electoral, y en la base se encuentran los tres mecanismos procesales que protegen a esos preceptos y que garantizan la supremacía de la Constitución, los cuales son el juicio de revisión constitucional en materia electoral, el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

IV. IMPLICACIONES DEL MODELO FEDERAL DE GOBIERNO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL

El modelo federal de gobierno se encuentra establecido básicamente en el artículo 40, cuando prescribe que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.

Esta potestad de autodeterminarse permite a los estados la creación interna de instituciones y procedimientos de control constitucional en materia electoral. Esto significa que estos órganos y procedimientos locales también forman parte del sistema mexicano de justicia electoral.

Un elemento más que denota el vínculo entre el modelo federal de gobierno y el sistema de justicia electoral se refiere a la materia penal.

Al respecto puede decirse que la fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, que depende de la Procuraduría General de la República, es un componente más del modelo mexicano de justicia constitucional electoral, correspondiendo a los tribunales federales la imposición de las penas respectivas.

Aunque con distintas denominaciones, en el nivel local también existen instituciones análogas a la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, dependientes de las procuradurías de justicia locales, y de igual forma, los jueces locales conocen en jurisdicción ordinaria de los asuntos relacionados con este tipo de delitos.

Una conclusión de esto es que el modelo de justicia electoral mexicano comprende las instituciones, las reglas y los procedimientos electorales federales, pero además también a las de carácter local.

V. LA ESENCIA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

Un rasgo distintivo que salta a la vista del modelo de justicia constitucional en materia electoral es la revelación del TEPJF como un auténtico tribunal constitucional de corte austriaco-kelseniano.

Esta naturaleza se pone de manifiesto particularmente en dos momentos: el primero es cuando conoce del juicio de revisión constitucional en materia electoral, y del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque su intervención es, según los términos

de la propia Constitución, exclusiva, pero además definitiva e inatacable. Concentra en sí mismo, por decirlo de algún modo, toda la jurisdicción electoral federal y local.

El segundo momento, que define al TEPJF como un tribunal constitucional de corte kelseniano, se refiere a su función de exégesis constitucional; en virtud de que de manera expresa las competencias de control constitucional-electoral le permiten al TEPJF una labor de intérprete de la Constitución: tarea esencial de todo tribunal constitucional.

Ante esta potestad, puede decirse que el TEPJF, en su calidad de tribunal constitucional, puede, mediante jurisprudencia, hacer evolucionar la norma constitucional, adaptándola a los cambios de la realidad política y, como afirma el maestro Héctor Fix-Zamudio, de manera recíproca, para modificar dicha realidad política.⁴

El modelo de control constitucional en México es un híbrido muy particular. Por un lado, en el juicio de amparo el modelo mexicano es claramente difuso. En otros mecanismos; por ejemplo, en materia de controversias constitucionales, es netamente concentrado, y en materia electoral asume un matiz peculiar, porque tiene las características de un modelo concentrado, pero con jurisdicción bicéfala: por un lado el TEPJF, tratándose del juicio de revisión constitucional en materia electoral, y el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y, por otro, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad en materia de leyes electorales.

VI. CONCLUSIONES

1. El proceso de apertura democrática experimentado en México a partir de los años ochenta ha permitido el desarrollo de los mecanismos de control constitucional, especialmente los relativos a la justicia electoral. En esta evolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han jugado un papel preponderante, porque han marcado las pautas del desarrollo en los estados de los controles constitucionales en materia electoral.

2. El sistema de justicia electoral mexicano puede explicarse en una especie de pirámide: en la parte superior está el principio de la suprema-

⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional. Memoria*, El Colegio Nacional, 1997, p. 82.

cía constitucional; en el nivel intermedio están los tres preceptos normativos que materializan dicho principio: soberanía popular, prerrogativas ciudadanas en materia electoral, y el sistema electoral; mientras que en la base se encuentran los tres mecanismos procesales que protegen a esos preceptos y que garantizan la supremacía de la Constitución, los cuales son el juicio de revisión constitucional en materia electoral, el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

3. El modelo federal de gobierno hace que el sistema de justicia electoral esté comprendido por la suma de las instituciones, las reglas y los procedimientos electorales federales y locales.

4. El modelo mexicanos de justicia electoral es de corte kelseniano, aunque bicéfalo, porque su sistema de competencias comprende tanto la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMANZA LÓPEZ, Hugo *et al.*, “Los tribunales electorales y la justicia constitucional electoral”, en GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (coord.), *Controles constitucionales*, México, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, 2005.
- ELIZONDO GASPÉRIN, María Macarita, “La justicia electoral en el concierto del derecho procesal constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional. Memoria*, México, El Colegio Nacional, 1997.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Justicia electoral y resolución de conflictos, Justicia electoral”, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11, 1998.