



DAVID CIENFUEGOS SALGADO

Temas y reflexiones para la próxima reforma electoral en México*

En primer lugar quiero expresar mi agradecimiento a los organizadores por la invitación para participar en esta mesa redonda, que estoy seguro dejará numerosos temas para reflexionar, de cara a la más que vaticinada reforma electoral previa a la contienda presidencial de 2012. Reforma que seguramente tocará tanto al texto constitucional como a los correspondientes ordenamientos legales de contenido electoral.

El objetivo de esta mesa final del foro, es la de analizar los aciertos, alcances y deficiencias de las reformas electorales 2007-2008, a la luz de su aplicación en el proceso electoral federal 2009, y a partir de ello esbozar algunas de las propuestas que se estimen pertinentes para responder a la dinámica social mexicana. De ahí la necesidad de hacer una reflexión prospectiva.

Aclaremos que en la presente ponencia no se hace una labor de prospectiva integral, sino que nos circunscribimos a aspectos particulares relacionados con el tema de la justicia electoral, específicamente al marco jurídico de los medios de impugnación de que conocen las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y algunos otros temas relacionados con este órgano de control constitucional.

I. ANTECEDENTES: LA REFORMA DE 2007

El 31 de agosto se presentó una iniciativa conjunta (y condensada) de reforma constitucional en materia electoral. Durante la segunda semana de septiembre de 2007, el Senado y la Cámara de Diputados

* Texto preparado para participar en el *Foro "La FEPADE: lecciones y propuestas de su labor en la democracia mexicana"*, mesa 5: "La reforma electoral: una reflexión prospectiva". México, DF, 3 de junio de 2010. Evento organizado por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

aprobaron el dictamen presentado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio; Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, para reformar el texto constitucional en material electoral.¹ Luego de seguir el trámite pertinente, relativo a la aprobación por parte de las legislaturas locales, el decreto fue finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.²

Nueve artículos experimentaron cambios. Los artículos modificados: 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionado el artículo 134 y derogado el tercer párrafo del artículo 97.

Esta reforma constitucional formó parte de la reforma de Estado iniciada a partir de la *Ley para la Reforma del Estado*.³ En dicha ley, se estableció que los temas centrales de pronunciamiento eran: a) el régimen de estado y gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma del Poder Judicial, y e) garantías sociales.

En síntesis puede señalarse que el contenido de la iniciativa de reforma tenía siete ejes temáticos que representaban el consenso alcanzado en la negociación política. Los temas eran: 1) la reducción del financiamiento público de las campañas electorales en un 70% cuando se renueve únicamente la Cámara de Diputados, y en 50% cuando se renueve el Poder Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso; 2) disminución del gasto público para actividades ordinarias de los partidos, con la intención de que éstos no sigan creciendo indiscriminadamente; 3) acortar la duración de las campañas presidenciales, de senadores y de diputados; 4) fortalecimiento de la facultad del IFE para dirimir las controversias electorales; 5) renovación en forma escalonada de los consejeros (IFE) y magistrados electorales (TEPJF); 6) impedir que actores ajenos a los procesos electorales incidan en sus resultados a través de los medios de comunicación, y 7) elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental.

¹ Dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor y 11 votos en contra. Aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de septiembre de 2007 con 408 votos a favor, 33 votos en contra y 9 abstenciones.

² "DECRETO que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, pp. 2-10.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2007, pp. 6-8.

Tanto el contenido preciso de la reforma, como el particular régimen transitorio establecido, han sido objeto de otros trabajos. Aquí sólo lo refiero a efecto de hacer un recordatorio de los temas manejados en dicho proceso reformativo.⁴

En términos muy generales puede señalarse que la reforma constitucional federal de 2007, en materia electoral, fue el primer producto del denominado proceso de reforma de Estado y constituyó punto de arranque para la reforma (y unificación legislativa) electoral en el ámbito local. Que también traigo a colación sólo para recordar algunos puntos que deben considerarse en el ejercicio prospectivo que haremos, especialmente los relativos a las modificaciones incorporadas con la reforma constitucional: *a) Fecha de celebración de la jornada electoral; b) Autoridades encargados de la función electoral local; c) Prohibición de las candidaturas independientes; d) Respeto de la vida interna de los partidos; e) Límites de gastos de precampañas y campañas; f) Acceso de los partidos políticos a radio y televisión; g) Regulación de precampañas; h) Causales de nulidad de elecciones, y i) Delitos e infracciones electorales.*⁵

Se ha discutido sobre si la reforma de 2007 se centró o no en la búsqueda de obstáculos para que las autoridades electorales no tuvieran demasiada injerencia en la vida interna de los partidos políticos y en especial sobre la posible aplicación de la causal abstracta de nulidad de elecciones. Sin embargo, el tema no ha dejado de ser meramente referencial, pues al final, como resulta fácil advertir a casi tres años de la reforma, no se ha consolidado ninguno de tales supuestos.

Lo que si queda claro, al menos en mi opinión personal, es que la reforma constitucional de 2007 trajo aparejada una merma en el federa-

⁴ Véase BÁEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David, "La reforma constitucional electoral de 2007", *Decisión ciudadana. Espacio para la Diversidad Ideológica*, Chilpancingo, Gro. [Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero], nos. 20-21, mayo-diciembre de 2007, pp. 57-73.

⁵ No omitimos señalar el hecho de que previamente a la publicación oficial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Gobierno del Estado de Tabasco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional, organizaron la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, con la intención de intercambiar ideas, generar diagnósticos y presentar propuestas en torno a la justicia electoral. El resultado de dicho evento está consignado en la obra *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, TEPJF, 2008.

lismo electoral, producto de la tendencia inicial hacia la consolidación de un sistema nacional de elecciones, y la inclusión de figuras cuya aplicación ha sido ampliamente problematizada: facultades de fiscalización, acceso a radio y televisión y los mecanismos de distribución, libertad de expresión y promoción personalizada de servidores públicos, por citar apenas algunos, y que ha llevado en algunos casos a señalar que algunas autoridades electorales han rebasado sus atribuciones legales al ocuparse de los mismos. En otros casos, la dispersión competencial ha sido incluso aprovechada para ceder espacios de actuación a otros órganos.

En este último sentido, la experiencia generada por los órganos electorales a partir de las reformas constitucionales y legales 2007-2008 no puede ser calificada como negativa o positiva, sino que tiene que ser matizada. Cada órgano electoral ha experimentado en forma diversa la reforma. Por ello, cada uno de tales órganos tiene una propuesta diferente a la hora de plantear una próxima reforma electoral.

Debo señalar que mi primera aproximación al requerimiento prospectivo será institucional, en el sentido de que hace eco de los documentos técnicos elaborados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como insumos para la discusión en las cámaras del Congreso de la Unión para una próxima reforma electoral.⁶ En segundo lugar haré algunas referencias que si bien no se corresponden con la idea de una reforma electoral sí inciden en la aplicación de cualquier nueva normatividad electoral.

El primer dato que debo resaltar es que estas propuestas de reforma constitucional y legal toman en cuenta los asuntos conocidos y resueltos por las salas del TEPJF, a partir de la entrada en vigor de la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en 2007 y su consecuente reforma legal. Asimismo, forman parte de las discusiones académicas puestas en marcha por el propio TEPJF y que están contenidas es numerosas publicaciones editadas a lo largo de estos años.⁷

⁶ El primero de ellos, titulado "Análisis de temas para la reforma constitucional en materia electoral", está disponible en:

http://www.te.gob.mx/eventos/pdf/analisis_reforma_constitucional2010.pdf El segundo, "Análisis de temas para la reforma electoral", puede ser consultado en: http://www.te.gob.mx/eventos/pdf/analisis_temas_reforma_electoral2010.pdf

⁷ La mayoría de ellos está disponible en: <http://www.te.gob.mx/todo2.asp?menu=15>

Así, la necesidad de la reforma electoral en los rubros que a continuación se abordarán tiene que ver con la eficiente puesta en práctica del sistema de medios de impugnación electorales, es decir la materia electoral en sede jurisdiccional. Estas propuestas atienden a la idea de construir un andamiaje jurídico homogéneo, pues como se verá busca en primer lugar lograr una justicia electoral más completa y concentrada.

II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

En primer lugar me ocuparé de las propuestas en materia constitucional. El documento presentado por el TEPJF en abril de 2010, lleva por título "Análisis de temas para la reforma constitucional en materia electoral" y desarrolla siete temas específicos que llevarían implícita la necesidad de reformas a los artículos 99, 105, 107 y 116 CPEUM. Esbozo a continuación las propuestas ahí contenidas.

1. Recurso de reconsideración

Con la reforma de 2007 quedó abierta la posibilidad de que las salas del TEPJF pudieran desaplicar normas que consideraran contrarias a la CPEUM. Este reconocimiento constitucional rompió con la restricción impuesta jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al propio TEPJF, al arrogarse en exclusiva el control de constitucionalidad en el sistema jurídico mexicano.⁸

En el caso de la Sala Superior del TEPJF se estableció que el recurso de reconsideración era la vía idónea para impugnar aquellas resoluciones de las salas regionales en las que resolvieran la inaplicación de un precepto por considerar que se apartaba de la CPEUM.

Sin embargo, la previsión normativa es explícita en el sentido de que sólo procede tal recurso cuando la sala regional efectivamente inaplica un precepto legal considerado inconstitucional. Es decir, que si el plan-

⁸ Debe recordarse que esta facultad había sido limitada expresamente por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la conocida contradicción de tesis 2/2000, resuelta en mayo de 2002. Una de cuyas tesis de jurisprudencia, la P./J. 23/2002, señaló expresamente en su rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES".

teamiento de inaplicación es desestimado por la sala regional, tal decisión no puede ser recurrida.

Para tratar de dar mayor alcance al principio de tutela judicial efectiva en materia electoral, la propuesta del TEPJF consiste en modificar el artículo 99 a efecto de ampliar los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración, a efecto de que no sólo se estudien por la Sala Superior aquellos casos en los cuales las salas regionales inapliquen un precepto legal considerado inconstitucional, sino que, yendo más allá, la Sala Superior conozca en todos los casos en que los justiciables planteen ante las salas regionales cuestiones de constitucionalidad.

2. Facultades de atracción y delegación de la Sala Superior

Siguiendo en gran parte las pautas de organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma constitucional pasada reconoció a la Sala Superior del TEPJF la facultad de atracción de los asuntos que conozcan las salas, de oficio, a petición de parte o a petición de la misma sala regional; asimismo se reconoció la posibilidad de envío de los asuntos a las salas para que éstas resolvieran.

En el documento técnico elaborado por el TEPJF se considera necesario, lo cual no dejaría de ser cuestionable para muchos de nosotros, agregar al artículo 99 CPEUM una sencilla oración que consigne que la delegación (que sustituye la figura de envío) se haría previa emisión por la Sala Superior del "acuerdo fundado y motivado que corresponda a cada caso particular".

Resulta cuestionable tal inclusión porque aun cuando no se estableciera en el mandato constitucional, resulta claro que ningún órgano puede dejar de cumplir con el mandato de fundar y motivar sus determinaciones. El TEPJF no puede en tal sentido ser la excepción.

3. Control constitucional concentrado en materia electoral

Otro de los temas planteados por el TEPJF es el relativo a la modificación a los artículos 99 y 105 CPEUM, a efecto de lograr una jurisdicción constitucional electoral concentrada.

Como todos saben, la reforma constitucional de 1996 incorporó al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en la materia electoral, reservando sin embargo el control

constitucional abstracto, vía la acción de inconstitucionalidad, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, no omito reiterar la cita ya hecha en el sentido de que por vía jurisprudencial la SCJN se arrogó en exclusiva el control constitucional, por lo que fue hasta 2007 cuando la reforma electoral reconoció al TEPJF la posibilidad de inaplicación de las normas que considerara contrarias a la CPEUM.

Evidentemente, los alcances de ambos mecanismos de control constitucional son diferentes: mientras que la decisión tomada por la SCJN en una acción de inconstitucionalidad puede alcanzar efectos generales; la decisión adoptada en alguno de los medios de impugnación en materia electoral del resorte del TEPJF sólo alcanza efectos particulares.

De ahí que la propuesta específica que se plantea en el documento técnico del TEPJ sea la de "efectuar una nueva distribución de competencias entre la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, a efecto de que esta última cuente con la atribución necesaria para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Carta Magna".

Si bien la justificación principal de la propuesta es que con la reforma de 2007 se estructura para el TEPJF un modelo de *tribunal constitucional*, además de que hay que aprovechar la experiencia y profesionalismo adquiridos por la Sala Superior del TEPJF, lo cierto es que la concentración del control constitucional y legal en materia electoral tiene como principal efecto benéfico el disminuir la posibilidad de criterios o decisiones contradictorias. Digo sólo disminuir porque la experiencia reciente ha permitido advertir que ha sido necesario promover contradicciones de criterios para unificar los sostenidos por las salas del propio TEPJF, al resolver diversos asuntos, que no implicaban necesariamente un control constitucional.

La propuesta permitiría incluir en el artículo 99 CPEUM la competencia del TEPJF para resolver en forma definitiva e inatacable las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, y de paso llevaría aparejado que en los casos en los cuales se plantee la inaplicación de una norma general electoral por considerarla inconstitucional, la resolución que se dicte también adquiriera el carácter de definitiva e inatacable.

La reforma al 105 CPEUM, en su segunda fracción, implicaría limitar el conocimiento a la SCJN, quien conocería de las acciones de inconstitucionalidad “a excepción de la materia electoral que corresponderá resolver al Tribunal Electoral conforme al artículo 99”. El proyecto contiene un agregado al artículo 105, que estaría mejor ubicado en el artículo 99 CPEUM, que establece que en los casos en que la Sala Superior conozca de acciones de inconstitucionalidad, para que pueda declararse la invalidez de las normas impugnadas, se requerirá la aprobación al menos por una mayoría de cinco votos.

4. Improcedencia del juicio de amparo en materia electoral

Presente desde fines del siglo XIX, luego de la conocida disputa teórica entre las posiciones de Iglesias y Vallarta, la no judicialización de las cuestiones políticas vía amparo se convirtió en un dogma del derecho mexicano,⁹ a la vez que estandarte de no pocas propuestas de reforma, especialmente bajo el eslogan de “los derechos políticos, también son derechos humanos”.

En la actualidad, se ha considerado que el juicio para la protección de los derechos político-electorales que es del conocimiento de las salas del TEPJF y que se ha instaurado en algunas entidades federativas, hace las veces del juicio de amparo en la materia. Sin embargo, el juicio de amparo sigue siendo improcedente, numerosas resoluciones de juzgados de distrito y tribunales de circuito e incluso de la SCJN así lo confirman.

Por ello, la propuesta en esta materia es la de establecer en el artículo 107 constitucional un párrafo que establezca que “los actos y resoluciones dictados por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, los dictados por las otras autoridades, en materia electoral; y los que se refieran a la integración y funcionamiento de aquéllas, serán objeto de control mediante la interposición de alguno de los juicios o recursos establecidos en el sistema de medios de im-

⁹ Tempranamente, apenas unos años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, la SCJN se pronunció al respecto al señalar en febrero de 1921, que “los actos que lesionan derechos políticos, no son reclamables en la vía de amparo, porque no se trata de garantías individuales”. Más tarde, habría de reiterar tal criterio en numerosas tesis y jurisprudencia. SJF5, t. VIII, p. 389. Registro: 287596.

pugnación que refieren los artículos 41, base IV, 99 y 105 de esta Constitución.

5. Apertura a las candidaturas independientes

Conocida de todos es la opinión sobre la necesidad de ampliar la participación ciudadana en la cosa pública vía el ejercicio efectivo del derecho a ser votado, es decir la posibilidad de las candidaturas independientes.

Con la reforma de 2007, se cerró tal posibilidad en el ámbito local al establecerse en el artículo 116 la prevención de que las constituciones y leyes de los estados garantizarían que los partidos políticos “tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII” de la CPEUM.

6. Declaración de validez de la elección y de Presidente electo

Tratándose de elección presidencial, la reforma constitucional de 1996 adoptó el modelo de calificación de la misma a cargo de un órgano jurisdiccional. El modelo imperante era el de que fuera un órgano político el que realizara tal calificación.

El modelo adoptado en 1996 depositó en la Sala Superior del TEPJF la facultad de que una vez resueltas las impugnaciones contra los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, realizara el cómputo final de la elección y, en caso de que procediera, formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.

En el modelo señalado no se especificó cuál es la naturaleza de la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, por ello, se plantea que en reforma al artículo 99 CPEUM se especifique que esa declaración tiene carácter jurisdiccional, es decir que tiene el carácter de definitiva e inatacable, al ser emitida por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del país.

7. Facultad de la Sala Superior para imponer sanciones administrativas a sus servidores

Finalmente, se propone reformar la CPEUM para que se le reconozca al TEPJF la atribución de imponer a los servidores públicos de su adscripción, sanciones administrativas que deriven de los respectivos procedimientos disciplinarios. Las determinaciones que se adopten en tal sentido tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Esta propuesta se justifica en que la actual distribución competencial otorga a la SCJN las facultades disciplinarias correspondientes a su personal, por considerar que sería cuestionable que un órgano de naturaleza administrativa como es el Consejo de la Judicatura Federal pudiera sancionar a los servidores adscritos al máximo tribunal. Por ello, considerando que en el modelo actual, tanto la SCJN como el TEPJF comparten naturaleza de órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivos ámbitos de competencia, se propone que se reconozca al TEPJF, específicamente a la Sala Superior, la facultad disciplinaria respecto de los servidores públicos de su adscripción.

Hasta aquí he relatado los puntos básicos de las reformas que a través de un documento técnico, accesible a todos los interesados, ha propuesto el TEPJF para discusión en las cámaras del Congreso de la Unión. Puede advertirse que todas ellas quedan circunscritas al plano institucional, tienen que ver con la experiencia acumulada a partir de la reforma de 2007.

III. LAS REFORMAS LEGALES

En más de una ocasión nos ha quedado claro que la labor de filigrana, el tejido fino, es el que logra el legislador cuando reglamenta el texto constitucional. El TEPJF ha hecho una revisión minuciosa a tres ordenamientos, para así realizar algunas propuestas. El documento presentado en abril de 2010, lleva por título "Análisis de temas para la reforma electoral" y se ocupa de temas contenidos en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) y el *Código Federal de Instituciones u Procedimientos Electorales* (COFIPE).

Me limitaré a expresar solamente algunos conceptos relacionados con reformas a disposiciones de la *Ley General del Sistema de Medios*

de Impugnación en Materia Electoral, por estar relacionadas con la labor del TEPJF.

El TEPJF propone, en el documento técnico mencionado, modificaciones a 37 artículos, entre las cuales destaca la incorporación de que la interpretación de las normas se hará de conformidad con el derecho internacional, siguiendo la tendencia de expandir los derechos político-electorales de los ciudadanos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En tal sentido, me parece que esta tendencia, que ha sido seguida por el TEPJF en numerosas sentencias, resulta del interés y relevancia que tiene el control de convencionalidad en nuestro sistema jurídico y que se constituye como un mecanismo protector de los derechos sin lindar necesariamente con el control constitucional que ha sido atribuido a los órganos vértices del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, en cada medio de impugnación, asimismo, pueden mencionarse propuestas específicas realizadas en el citado documento.

1. Recurso de revisión

Tratándose del recurso de revisión, y atendiendo la experiencia jurisdiccional del TEPJF se propone ampliar el conjunto de sujetos legitimados para interponerlo a fin de incluir tanto a los ciudadanos, como a las coaliciones. En el caso de los primeros, además se les permite que acudan a la justicia electoral por conducto de un representante, a fin de facilitar su defensa y oportuno conocimiento de las resoluciones.

2. Juicio de inconformidad

En el juicio de inconformidad se propone adicionar como entes legitimados para la interposición de este juicio a las coaliciones.

3. Recurso de reconsideración

Como mencionamos en el apartado de reformas constitucionales, respecto de este recurso se recoge una serie de hipótesis que tienden a dar mayor certeza y seguridad jurídica en la revisión de las resoluciones dictadas por las salas regionales.

Al efecto, se propone la procedencia de este recurso para que por su conducto puedan ser revisables todas las resoluciones dictadas por las salas regionales, en las que se formulen planteamientos de cualquier tipo respecto a la aplicación o no de leyes electorales o de participación ciudadana. Es decir, toda sentencia que señale algún supuesto de inaplicación de leyes electorales podrá ser revisada por la Sala Superior.

También se propone que el recurso de reconsideración sea procedente para combatir las resoluciones de las Salas Regionales que resulten determinantes para el resultado de las diversas elecciones que correspondan a sus ámbitos de competencia.

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los objetivos de reformular la procedencia del recurso de reconsideración tiene que ver con la unificación de los criterios resolutores. Sin embargo, no puede obviarse que la probable reforma llevará aparejado un desbordamiento de la función controladora de la Sala Superior, al convertirse en órgano revisor de las resoluciones de las salas regionales. Esto resulta relevante si se observa que la cuestión parecía quedar zanjada en la reforma de 2007 con el carácter definitivo de algunas de tales resoluciones.

4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Tratándose del juicio ciudadano, algunas resoluciones del TEPJF han puesto de manifiesto un segmento de derechos políticos cuya tutela no puede ser desvinculada de aquel que les da origen: el derecho al sufragio pasivo. Es el caso, por ejemplo, de la protesta y el derecho de acceder al cargo y ejercerlo.

De ahí que se proponga la procedencia cuando los ayuntamientos o legislaturas se niegan a convocar a sus miembros electos, o a los titulares del Poder Ejecutivo, a tomar protesta, ocupar el cargo y a todos los derechos inherentes a su ejercicio.

En la propuesta realizada, se busca una redacción más general y sistemática de los supuestos de procedencia que atienda a la evolución que ha experimentado, y que al mismo tiempo se haga cargo de los nuevos planteamientos llevados al TEPJF. La propuesta hace también una detallada distribución de competencias respecto de los supuestos que deben ser del conocimiento de Sala Superior, así como de los que deban conocer las Salas Regionales.

5. Juicio de revisión constitucional electoral

El juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación del que disponen esencialmente los partidos políticos para cuestionar las determinaciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, vinculadas de forma principal con la organización de las elecciones y los resultados de los comicios locales. Desde su instauración se pensó en circunscribirlo a la organización de las elecciones y los resultados de los comicios, previo agotamiento de los medios impugnativos locales y siempre que la reparación fuese jurídicamente factible.

Sin embargo, la experiencia del TEPJF ha hecho palpable la necesidad de que exista un control jurisdiccional respecto de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana de las entidades federativas, por lo que se propone abrir la procedencia de este juicio, para que por su conducto cuestiones tales como la redistribución, el financiamiento público y la imposición de sanciones, así como los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los procedimientos de participación ciudadana, puedan ser susceptibles de conocimiento y resolución del TEPJF, previo agotamiento de las cadenas impugnativas locales.

En la propuesta se realiza una detallada distribución de competencias respecto de los supuestos que deben ser del conocimiento de la Sala Superior y los que deban conocer las salas regionales.

6. Recurso de apelación

Para el recurso de apelación se propone también ampliar el conjunto de sujetos legitimados: incluyendo a ciudadanos y coaliciones, pero

además, se incluyen como entes legitimados a las autoridades electorales de las entidades federativas, para que puedan controvertir la asignación de tiempos en radio y televisión para la transmisión de campañas con fines institucionales.

Tal propuesta atiende al hecho de que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reconocido en sus resoluciones ya tal posibilidad.

7. Sistema de nulidades

Ahora bien, respecto al sistema de nulidades, se adiciona un supuesto específico de nulidad, cuando esté demostrada plenamente la vulneración a los principios fundamentales o rectores de la materia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se señala en el documento técnico que con la inclusión de esta causal de nulidad se fortalece y privilegia la autenticidad en la decisión democrática de los mexicanos y se contribuye a la definición de reglas para la determinación de la validez o invalidez de las elecciones.

Otro punto a destacar es que en todos los casos se reconoce que las salas del TEPJF deberán resolver los recursos con la oportunidad necesaria para hacer posible la reparación de la violación reclamada, o lo que es lo mismo, potenciar una efectiva tutela judicial.

Debo mencionar que en el documento que está a disposición de los interesados en la página Web del TEPJF, es posible advertir cuáles son los criterios relevantes y de jurisprudencia que subyacen a las propuestas planteadas. Este dato resulta sumamente interesante porque permite advertir cómo, en el caso concreto, es la experiencia jurisdiccional la que se propone oriente la labor de discusión del órgano legislativo. Faltarían por mencionar las modificaciones que se proponen respecto de la LOPJF y del COFIPE.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Para finalizar me permito hacer algunos comentarios, como lo advertí al inicio, ya no en términos institucionales, sino con una visión integral, pretendidamente holista, de los retos que pueden advertirse en sede electoral.

Hace un momento decíamos, al señalar la propuesta de un control constitucional concentrado en materia electoral, que ello tiene ciertos

efectos benéficos para el sistema jurídico, sin embargo, queda también una pregunta en el aire: ¿quién y con base en qué parámetros definirá qué es la materia electoral?

La SCJN definió en la acción de inconstitucionalidad 1/95 los alcances de lo electoral, con relación a las normas de carácter general señalando que eran “aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”.¹⁰ A quince años de distancia la tesis ha sido superada, siendo reconocido que esa fue una de las más difíciles tareas que tuvo la nueva integración de la SCJN.¹¹

Más recientemente, al resolver la controversia constitucional 114/2006, se hizo una distinción entre la materia electoral *directa* y la *indirecta*, “siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta—, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales”.¹²

La idea de lo electoral ha suscitado diversos debates. Incluso ha sido ampliamente cuestionado al adoptarse algunas decisiones por el TEPJF, lo cual se advierte en las posiciones asumidas en votos particu-

¹⁰ [SJFG9, t. II, diciembre de 1995, p. 237. Tesis P. CXXVI/95. Registro: 200177

¹¹ Señala el ministro Gudiño Pelayo: “Apenas nos estábamos acomodando en el Tribunal cuando recibimos la primera acción de inconstitucionalidad, que nos llevó a discutir largas horas el concepto de ‘materia electoral’, por ser una cuestión en la que este Tribunal aún no podía incursionar. Y ahora, en virtud de una posterior reforma constitucional, este tribunal dedica gran parte de su tiempo precisamente al análisis de la constitucionalidad de leyes electorales”. José de Jesús Gudiño Pelayo, “Decimoquinto aniversario de la renovación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del inicio de la Novena Época”, en *XV aniversario de la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional de México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 42.

¹² SJFG9, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280. Tesis: P./J. 125/2007. Registro: 170703.

lares, donde se cuestiona la competencia del propio TEPJF para conocer y resolver determinados asuntos que exceden, en opinión de la disidencia, sus atribuciones.

Una de las cuestiones que es importante discutir es precisamente ¿qué es lo electoral? Me parece que quienes han observado las sesiones públicas del TEPJF que esa es una cuestión ampliamente discutida.

En términos institucionales, organizar las elecciones generales en un país de más de cien millones de habitantes, con casi dos millones de kilómetros cuadrados, lo que implica instalar más de 141 mil casillas de votación, es un reto imponente. Pero a la de organizar deben sumarse tareas de vigilancia y fiscalización, lo cual se vuelve complejo cuando existe una tendencia criminalización de conductas con las que se amplía un catálogo penal que amerita la formación de fiscalías especializadas a lo largo del país. La más conocida la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, de la Procuraduría General de la República, cuya reflexión sobre su labor nos convoca.

Veía hace algunos días las declaraciones de un consejero electoral de mi estado natal, Guerrero, y afirmaba, tratando de justificar a la institución, que no se podría hacer nada para fiscalizar adecuadamente los procesos electorales (él hablaba en el ámbito local) si no se contaba con una policía electoral. ¿Hasta allá debemos llegar?

De la cuestión sobre qué otros órganos o funciones atingentes se deben crear en la esfera electoral, no podemos dejar de mencionar el modelo electoral chiapaneco. En Chiapas, el diseño institucional nos da cuenta de un conjunto de órganos electorales a través de los cuales se busca canalizar lo electoral por diversas avenidas legales.¹³ No es el único ejemplo, baste recordar la Comisión especial encargada de vigilar el correcto uso de los recursos federales, estatales y municipales en el proceso electoral federal de 2009, de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

¹³ Vale la pena revisar dos obras recientes: CHACÓN ROJAS, Oswaldo y JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, coords., *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Comentado, comparado y concordado*, México, Comisión de Fiscalización Electoral, UNACH, Editora Laguna, 2009, y Oswaldo Chacón Rojas, coord., *Lecciones básicas de derecho electoral chiapaneco*, México, Comisión de Fiscalización Electoral, UNAM, Editora Laguna, 2011.

Uno de los ponentes en la mesa señaló que los doce mil millones de pesos que nos costaron las elecciones son en realidad el costo de la incredulidad. Parecería que así es: no creemos en las elecciones, no creemos en los actores políticos. En el colmo, pareciera que hemos terminado por no creer en la noción de ciudadanía. Ese ponente decía que ese es el costo que hay que pagar en tanto sigamos apostando por dinamitar las instituciones, costo que crecerá en la medida en que no abonemos por una cultura de la legalidad y de la democracia. Esa es la mejor respuesta para empezar a generar confianza en los órganos electorales, y no sólo en ellos, sino en todo órgano de gobierno.

Al final, esta reflexión sólo sirve para cuestionarnos si en efecto requerimos más y más reformas, o sólo requerimos apegarnos al marco legal, cumplirlo y no estar pensando en cómo violentarlo. Se trata en esencia de un problema de cultura. Cultura de todo tipo, pero especialmente una cultura cívica que permita construir a corto, mediano o largo plazo una cultura democrática, de la que tenemos que reconocernos ayunos si es que de verdad queremos avanzar.

Cultura cívica que complementada con una cultura de la legalidad y de la Constitución, nos puede llevar a andar el camino de construir un Estado de Derecho Constitucional y Democrático, sin tantos costos por la incredulidad.