
REFLEXIÓN SOBRE LOS ALCANCES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LA AUTODEFENSA DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

*Nelly Sofía GÓMEZ HAAZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Control de la constitucionalidad: A) Concepto; B) Clases; C) Medios de control; D) Legitimación; III. Alcances de la autonomía e independencia de los órganos autónomos electorales de carácter administrativo; IV. La división de facultades en el sistema jurídico mexicano: A) Concepto; B) Propósitos; V. La autodefensa de los órganos del Estado en México; VI. Consideraciones finales; VII. Conclusiones; VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La justicia constitucional, garante de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la materia electoral, ha sido paulatinamente abierta al control por órgano judicial.

Sin embargo, existen todavía limitaciones a esa posibilidad de control constitucional al aspecto electoral. Uno de ellos, que precisamente es el objeto del presente documento, consiste en la falta de medios amplios para garantizar que las facultades concedidas en el ámbito constitucional, ya sea federal y/o estatal, a favor de los órganos administrativos autónomos encargados de la organización,

* Exconsejera electoral propietaria del Instituto Electoral del Estado de México.

desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, sean trastocadas o limitadas por otros órganos del estado.

Con el establecimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se garantiza hasta cierto punto el respeto a la división de facultades en los órganos del Estado y la Supremacía Constitucional; aunque, se aclara, que las primeras no proceden en materia electoral. Aunado a la revisión constitucional y al juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.

Sin embargo, la legitimación para promover los medios de control constitucional es restringida, por lo que es menester reflexionar hasta qué punto la justicia constitucional electoral, es realmente eficaz.

En tal sentido, se inicia este estudio con breves referencias sobre el control constitucional, en donde se describe el concepto de constitución y de control constitucional, las clases y medios de control constitucional. Además, se puntualiza la legitimación en cada uno de ellos.

Después, se precisan las características de la autonomía e independencia de los Órganos Autónomos Electorales de carácter administrativo, para con ello, establecer la viabilidad de que cuenten con legitimación en los medios de control constitucional.

Parte importante es señalar la división de facultades existentes en nuestro sistema legal, pues la división tripartita atribuida a Montesquieu, ha sido aplicado de manera muy flexible y con excepciones en nuestro sistema legal.

En el siguiente apartado, se obtienen algunos ejemplos de otros órganos del Estado que cuentan con medios de autodefensa. Lo anterior, para señalar que resulta viable una legitimación a favor de los órganos autónomos electorales.

Finalmente, se exponen las reflexiones finales y conclusiones respectivas.

II. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

A) Concepto

La Constitución ha sido definida de muchas maneras y atendiendo a diversos criterios. Desde el punto de vista formal, se ha dicho que representa el conjunto de manifestaciones objetivas de

la Norma Jurídica Fundamental (documento solemne); y desde la perspectiva material, se entiende como el deber ser organizativo de la comunidad política, la delimitación de facultades, órganos y competencias que ejercen los órganos del poder público con apego siempre a una norma jurídica suprema.

El concepto jurídico formal de la Constitución, la precisa como un complejo de normas públicas, jurídico-políticas, de organización superior; así como una norma suprema que es producto de una actividad legislativa consciente y que bajo reglas de previsión regulan la acción y decisión estatal, reconociendo como fuente a la voluntad popular.¹

De manera clásica, se han señalado dos partes de la Constitución: la parte dogmática y la parte orgánica, las cuales, se dice, tienen su antecedente en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa.

En tal sentido, el control constitucional consiste en los medios o instancias previstas por la propia Constitución para salvaguardar su contenido dogmático y orgánico, es decir, hacer prevalecer la Constitución sobre cualquier otra norma o acto (supremacía constitucional).

B) Clases

De acuerdo al órgano que ejerce el control constitucional, se distingue entre el órgano político y el órgano judicial.

En el primero, como su nombre lo indica, el control constitucional radica en un órgano de naturaleza política. Por ejemplo, en México dicho órgano político estuvo integrado por el llamado “Supremo Poder Conservador”, regulado por la segunda de las denominadas siete leyes constitucionales, que tuvieron vigencia en la época centralista del país en el siglo XIX.

Las características de este control constitucional son: La facultad está a cargo, ya sea un poder distinto a la división tripartita de facultades, o en el legislativo o ejecutivo; la solicitud de declarar

¹ Cfr. Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El derecho de la política*, 3ª edición, México, Porrúa, 2000, pp. 22, 37-39.

inconstitucionalidad de una ley es limitada, pues corresponde a un órgano estatal o ciertos funcionarios públicos, quedando fuera los particulares; la falta de un juicio o procedimiento de carácter contencioso entre el órgano emisor de la norma tildada de inconstitucional y la parte solicitante; y los efectos tienen efectos *erga omnes*.

La segunda clase de control constitucional, por exclusión, consiste en que reside dicha atribución constitucional en el Poder Judicial o en otro órgano que puede ser denominado Tribunal de Constitucionalidad, Tribunal de Garantías, Tribunal Constitucional, etcétera.

Ahora bien, este mecanismo de control constitucional presenta a su vez dos variantes:

Por un lado, se encuentra el sistema norteamericano de revisión judicial de lo constitucional de las leyes (control difuso), el cual implica la obligación de todo juzgador (federal o local) de preferir las normas constitucionales a otra ley secundaria cuando exista contraposición entre ambas.

Por otro, el sistema austriaco o control concentrado que implica que la facultad de control constitucional reside en un solo órgano judicial; en el caso de México, en el Poder Judicial de la Federación, y dentro de éste, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución Federal en su artículo 133 dice, en lo conducente, que *los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*. De ello pareciera, que el sistema que rige es el difuso; sin embargo, el Poder Judicial de la Federación ha establecido que es el concentrado, según se aprecia en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia P./J. 74/99, la que entre otros aspectos indica que en un inicio dicho Tribunal se pronunció literalmente sobre el artículo 133 de la Constitución, pero que después tomó otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. Agrega que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccio-

nales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

En tal sentido, el control judicial de la Constitución Federal, es una atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, incluso así se ha pronunciado ese Poder en la jurisprudencia P./J. 73/99, que en su texto refiere:

“La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.”

No obstante, debe decirse que en materia electoral existen dos casos en los cuales se ha aplicado el control difuso de la constitucionalidad. Uno relativo a la revocación del Acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas por la Sala “A” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, al considerar que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado en cita, fundamento toral del mencionado acuerdo, contravenía de manera directa y manifiesta el principio de no reelección establecido en los artículos 115, fracción I, de la Carta Magna, y 60 fracción de la Constitución estatal. Ello, porque permitía que los regidores propietarios que llenaran los requisitos de elegibilidad previstos en la normatividad, podían ser postulados para el cargo de presidente municipal y síndico, y de manera inversa. Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federa-

ción al conocer de la revisión constitucional número 33/98, confirmó la resolución combatida.

El otro caso, la Sala Superior en comento, declaró que la exigencia del escrito de protesta como requisito de procedibilidad contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vulnera el artículo 17 de la Constitución Federal. Circunstancia que generó la tesis que en lo relativo indica:

“...A su vez, con base en lo establecido por los artículos 41, base cuarta, y 116, fracción IV, inciso d), en relación con el artículo 17 constitucional, que proscribe la autotutela en materia de justicia y, en contrapartida, impone la expeditéz en la actividad de los órganos jurisdiccionales responsables de impartirla, de manera que entre éstos y los gobernados no exista obstáculo alguno para que aquéllos estén prontos a obrar, desempeñando la función jurisdiccional, con la consecuencia de resolver en forma definitiva y firme, así como de manera pronta, completa e imparcial las controversias que se sometan a su consideración, debe considerarse que el escrito de protesta como requisito de procedibilidad de los medios impugnativos en materia electoral, constituye una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia impartida por los Tribunales Electorales del Estado Mexicano, por constituir, de manera evidente, un obstáculo a la tutela judicial y por no responder a la naturaleza que identifica los procesos jurisdiccionales electorales ni a las finalidades que los inspiran, cuyo objeto es el de que mediante decisión jurisdiccional se controle la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones propios de la materia, razones por las cuales, al citado escrito de protesta, al atentar contra lo dispuesto por el artículo 17 de la Carta Magna, no debe atribuírsele el requisito de procedibilidad de los medios de impugnación de que se trata.”

Por otro lado, en México, tradicionalmente se ha identificado el ejercicio de control constitucional con el denominado *juicio de amparo*, establecido en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna. De ahí que las características del control de constitucionalidad sean las referentes a dicha figura jurídica. Sin embargo, existe una causal de improcedencia para conocer sobre la constitucionalidad de leyes y actos de materia electoral.

Por tanto, el control de la constitucionalidad de actos y leyes electorales se actualiza con la revisión constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, como a continuación se menciona.

C) Medios de control

En un amplio sentido, si la defensa de la Constitución comprende a las figuras jurídicas sustantivas y adjetivas establecidas en su propio texto para lograr la conservación de sus ordenamientos como para prevenir su vulneración y reintegrar su inaplicación o indebida aplicación, pueden agruparse en este apartado, lo que algunos estudiosos denominan como *Derecho Procesal Constitucional*, a los siguientes:

- I. El juicio político contenido en el artículo 110.
- II. Las controversias descritas en el artículo 105, fracción I.
- III. La acción de inconstitucionalidad señalada en el artículo 105, fracción II.
- IV. El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación descrito en el artículo 97, párrafos segundo y tercero.
- V. El juicio de amparo regulado en los artículos 103 y 107.
- VI. El juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano precisado en el numeral 99, fracción V.
- VII. El juicio de revisión constitucional electoral contenido en el artículo 99, fracción IV.
- VIII. Las Comisiones de Derechos Humanos mencionadas en el artículo 102, apartado B.

Ahora bien, los medios de control constitucional encomendados al Poder Judicial de la Federación son los precisados con los números II, III, V, VI y VII. El marcado con el apartado IV, si bien corresponde a la Suprema Corte la naturaleza de la investigación, no es materialmente una función jurisdiccional, por lo cual, no se incluye en dicha enumeración. Y en materia electoral, sólo corresponden a los marcados con las fracciones III, VI y VII.

D) Legitimación

La legitimación es entendida como una situación del sujeto del derecho, en relación con determinado supuesto normativo, cuya realización le autoriza a adoptar cierta conducta. Esto es, consiste en la facultad o autorización legal para que determinado sujeto haga algo u omita su realización.

Se distinguen dos clases de legitimación, la *ad causam* y la *ad procesum*. La primera consiste en el derecho que una persona puede exigir derivado del marco jurídico existente (Derecho Sustantivo). En cambio, la segunda está relacionada con un proceso o procedimiento, y es la facultad de actuar como actor, demandado, tercero o representante de alguno (Derecho Adjetivo).

Es considerado que la legitimación en la causa tiene que ver con el derecho positivo que autoriza a una persona a conducirse de cierta manera, y la legitimación en el proceso, sólo se refiere a derechos y obligaciones derivados de un proceso o procedimiento.

En materia electoral, en la legitimación *ad procesum* se advierten tres tipos, que son: la legítima, la estatutaria y la convencional. Además, se prohíbe la representación de los ciudadanos y candidatos, por tanto, éstos deben comparecer personalmente.

Por otra parte, los medios de control de constitucionalidad enunciados en párrafos precedentes, dejan fuera a los órganos electorales autónomos. Es decir, no están en aptitud de defender sus actos ni las facultades constitucionales que les han sido conferidas por los Poderes Constituyentes Federal y el Local respectivamente.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo a la fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo pueden promoverla:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y

- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

En el juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, sólo están legitimados, en términos del numeral 99, fracción VI, de la Carta Magna y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, los ciudadanos, cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

Y en el juicio de revisión constitucional, de conformidad con la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Federal, corresponde a los partidos políticos, y en contra de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Si bien, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido apertura en cuanto a la legitimación de las controversias constitucionales, al señalar por criterio jurisprudencial que los municipios están legitimados para promoverla contra otro municipio del mismo

Estado, a pesar de no encontrarse ese supuesto en la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna. En otros supuestos, ha señalado que otros órganos carecen de legitimación para promoverlas.

En tal sentido, si bien a las minorías parlamentarias (33% de los integrantes de las Asambleas legislativas), al procurador general de la República y a los partidos políticos con registro nacional o estatal, cuentan con legitimación para promover la *Acción de inconstitucionalidad*, y los últimos además para el *juicio de revisión constitucional electoral*, cada uno de ellos responde a intereses distintos que obliga a reconsiderar, si existe una garantía real del control de constitucionalidad.

En cuanto al *juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano*, como se apuntó en párrafos precedentes, el marco de procedencia es limitado a la protección de sus derechos a votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. De manera que la defensa de la constitucionalidad no cubre la defensa de los actos y facultades constitucionales de los órganos electorales autónomos.

Las minorías parlamentarias que deben ser el 33% de los integrantes de los órganos legislativos y los partidos políticos estatales o nacionales, responden a intereses netamente políticos. Por lo que, en el caso de ser beneficiados con la expedición de una ley, la cual restringe las facultades del Órgano Electoral autónomo, resulta difícil imaginar que alguno de los legitimados en cita, promueva la acción de inconstitucionalidad. E igual circunstancia acontece con la revisión constitucional.

En efecto, si bien el artículo 41 de la Carta Magna considera a los partidos políticos como entidades de interés público, no debe olvidarse que son la única vía para acceder a los puestos de elección popular. Por tanto, su naturaleza es eminentemente política. Al respecto, la Corte Suprema de Argentina² respecto de los partidos políticos, ha dicho que ellos condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales.

² Cfr. *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1145.

mentales. Agrega que de los partidos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país.

Si bien, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que a los partidos políticos les corresponde un interés general para impugnar los actos electorales aunque no les causen las mismas un perjuicio personal y directo. Lo cual puede leerse en la Jurisprudencia J.15/2000, que entre otros aspectos refiere:

“...los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, **de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales**, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental... es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. **Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos**, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y

por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, **pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas**, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia...”.

Sin embargo, ese interés no garantiza una certidumbre cierta para el control de la constitucionalidad, porque cuando resulten beneficiados no harán valer el medio de impugnación respectivo. Y no debe olvidarse que en la política existe el consenso.

Por cuanto hace al Procurador General de la República, se estima que por su naturaleza propia, resulta extremadamente difícil que haga valer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Sin embargo, como se indicará más adelante, sí tiene la legitimación para autodefensa de sus actos y facultades constitucionales, en otro sistema de control constitucional.

De lo anterior, se advierte la inexistencia de un acceso real a la Justicia Constitucional Federal a favor de los órganos autónomos electorales administrativos.

III. ALCANCES DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Es indiscutible que la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de los Órganos Electorales, son presupuestos necesarios en la organización, buen desarrollo y credibilidad de las elecciones. La independencia de las decisiones del Órgano electoral respectivo, implica que los Consejeros Electorales emitan su voto en un contexto de libertad de expresión y convicción.

La “autonomía en el funcionamiento” es una característica trascendental para la naturaleza jurídica de los órganos electorales, puesto que la credibilidad en los resultados implica, la *ratio legis*, de la evolución de las instituciones electorales mexicanas en los últimos años.

La autonomía del órgano electoral va a depender de diferentes aspectos, entre los que destacan la forma de integración o designación de los consejeros electorales, como se observa en la sentencia *emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán*, que aparece publicada el 9 de abril de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se asevera en lo conducente —página 77— lo siguiente:

“...Ahora bien, es importante destacar que no sólo la modificación a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad deben considerarse como fundamentales, como lo afirman las demandas, sino también las modificaciones a las instituciones u órganos encargados de organizar, preparar y vigilar el proceso electoral respectivo, como en el caso lo es el Consejo Estatal Electoral del Estado de Yucatán, pues de la forma en que se integre o se designe a sus miembros dependerá la autonomía en su funcionamiento y la independencia en sus decisiones,

así como el cumplimiento de los citados principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia...”

Por imperativo constitucional, la ley debe prever diversos mecanismos tendientes a propiciar la autonomía y libertad de decisión de los órganos encargados de organizar las elecciones. Por lo que deberán quedar contemplados los siguientes aspectos:

1. Integración del órgano de dirección

En el Estado de México se prescindió de la participación de los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, con lo cual se consolidó la idea de “ciudadanización del Instituto Electoral del Estado”.

Sin duda uno de los avances político-democráticos más importantes, lo constituye el dejar a cargo de los ciudadanos, la organización de las elecciones. Aportando una verdadera autonomía al interior del Consejo General, como órgano máximo de decisión. Puesto que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo carecen de representación en el Instituto Electoral, y sólo los partidos políticos son los que integran dicho Consejo con derecho a voz y no a voto.

2. Designación

También apoya la idea de autonomía, los procedimientos de designación de los consejeros electorales y del consejero presidente. El legislador estimó oportuno la existencia de una mayoría calificada dos terceras partes de la Cámara de Diputados para su designación. Ello implica, por una parte, la necesaria existencia de un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, a fin de tomar la determinación correspondiente; y por la otra, una mayor ascendencia de los elegidos sobre los diversos actores electorales.

3. Inamovilidad

Asimismo, para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General, se estableció el principio de inamovilidad en su cargo por dos procesos electorales. Ya

que se supone que la certeza y seguridad en la permanencia en el cargo tiende a generar un cumplimiento imparcial e independiente de las obligaciones asumidas y tiende a disipar las eventuales presiones externas.

Además, dichos funcionarios durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas por el artículo 136 del Código Electoral del Estado de México.

4. Inmunidad

Otro mecanismo contenido en algunas legislaciones electorales, es la protección constitucional, consistente en la necesaria autorización por resolución del Congreso para que se pueda proceder penalmente en contra de los integrantes de los órganos electorales.

5. Remuneración

Al igual que a otros funcionarios, la Constitución concede al consejero presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto, una remuneración a sus labores suficiente para garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo.

6. Idoneidad primaria de sus servicios

El artículo 91 del Código Electoral del Estado de México, prevé un régimen de incompatibilidades para el consejero presidente y los consejeros electorales. Durante el tiempo en que dure su encargo, no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar cargo, empleo o comisión de la Federación, del Estado, de los Municipios, de los partidos políticos o agrupaciones políticas con excepción de la práctica libre de su profesión, de la docencia, ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función.

Lo anterior, además de darle prioridad a las funciones que desarrollan en el Instituto, evita posibles conflictos de interés.

7. Inmediatez constitucional

Es la propia Carta Magna que otorga las bases, y la Constitución del Estado la que lo establece y configura.

8. Esencialidad

El Estado mexicano lo ha concebido como un órgano necesario para el desarrollo de la vida democrática.

9. Paridad de rango

También conocida como paridad jurídica, que implica, como ya se señaló, una relación de coordinación con los otros órganos del Estado, los que a su vez son supremos e independientes por lo que a sus funciones constitucionales se refiere.

10. Transparencia

Los actos y decisiones de los órganos autónomos, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera podrá tener acceso a la información incluyendo, obviamente, el resto de los órganos del Estado.

11. Duración en el encargo

Al lado de la garantía de *remoción*, se encuentra la relativa a la duración del encargo, que es de suma importancia para señalar la existencia de una *real* autonomía en los órganos electorales.

IV. LA DIVISIÓN DE FACULTADES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

A) Concepto

Aristóteles, en su obra *La política*, distingue tres categorías de poderes en el Estado, que son: la función deliberativa, confiada al

pueblo, consistente en el voto de las leyes y de los tratados, además del control de los magistrados; a su vez “las magistraturas”, entendidas como el ejercicio de la autoridad, “Poder Ejecutivo”, eran habitualmente otorgadas por elección; y finalmente, en lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales la solución de los conflictos.

Si bien ha sido adjudicada la idea de la división tripartita del poder a Montesquieu, siguiendo al tratadista André Hauriou, Aristóteles es al que debería otorgársele dicho crédito, al haber diferenciado tres categorías de funciones públicas, que corresponden a las señaladas por Montesquieu. Además, rescatando lo señalado por Elisur Arteaga Nava,³ quien descubrió la división del poder para el mundo moderno no fue Locke ni Montesquieu sino Nicolás Maquiavelo en su obra *De principatibus*, al referir una separación de poder con fines pragmáticos, al referir:

“Entre los reinos bien ordenados y gobernados en nuestros tiempos está el de Francia; en él se encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que las contuviese, y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor, y queriendo asegurárselo, no quiso que esto quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo favorecer a los grandes, y por ello instituyó un tercer juez, que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable; que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, y las gracias a sí mismos.”

Una de las instituciones político-jurídicas más importantes es, sin duda, la relativa a la división de poderes. Ha existido conflicto doctrinal respecto a la división de poder; algunos autores, como Hobbes, afirman que no es posible dividir el poder mientras que otros, con menos contenido absoluto del concepto poder, señalan

³ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Editorial Oxford, México, 2000, p. 28.

que sí es posible dividir el poder para que éste sea el mismo freno. Se estima superada la idea de la división del poder, al entender que lo realmente existente es una división del trabajo (funciones públicas), por lo que algunos tratadistas utilizan la frase *separación de las funciones* a la de *separación de poderes*.⁴

Uno de los principios fundamentales en torno a los cuales se estructuran las democracias representativas, es el principio de “la separación de poderes” que, como ha señalado Felipe Tena Ramírez en su libro *Derecho Constitucional*, no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino que, por el contrario, es una institución política proyectada en la historia, es decir, es un principio que se ha venido delineando y perfeccionando a través del tiempo.

B) Propósitos

De acuerdo a lo establecido en líneas precedentes, se puede colegir que la separación de poderes persigue entre otros propósitos, los siguientes:

- Que el poder frene al poder, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos;

- Que el ejercicio del poder esté supeditado a las facultades que en cada caso señalan las leyes; que el poder limite al poder en beneficio del pueblo y que al impedirse el monopolio del poder se promueve y defiende una atmósfera favorable a la libertad.

- Arrington, Lock y Montesquieu, consideraban que a través de la separación de los poderes, además de lograrse un provechoso equilibrio entre los diversos órganos del Estado, se limita al poder en beneficio del pueblo y se propicia una atmósfera favorable a la libertad.

- Tiene como finalidad hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres.

En tal sentido, los órganos autónomos por este carácter, deben de considerarse por especialización como legitimados para defender sus actos y facultades constitucionales.

⁴ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 32.

Más aún, que a diferencia de otros órganos del Estado, su integración fue ciudadanizada, es decir, los intereses de dichos órganos son distintos a los de índole política.

V. LA AUTODEFENSA DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO EN MÉXICO

La circunstancia propuesta en el presente documento, no es del todo desconocida para nuestro sistema legal. Existen, para algunas instituciones públicas, la aptitud legal de concurrir ante el Órgano jurisdiccional para defender algún acto o facultad propia.

El primer caso es el contenido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, que en su primer párrafo dice:

Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días...

Las Autoridades Fiscales Federales cuentan con un medio de impugnación del cual conoce el Poder Judicial de la Federación a través del Tribunal Colegiado de Circuito competente por razón de territorio.

Las características que interesan para este trabajo, son:

- El medio de impugnación procede en contra de una resolución de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Tiene legitimación la autoridad que haya sido demandada en el juicio de nulidad.
- No existe relación de jerarquía entre la autoridad emisora del acto sujeto a revisión (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y la autoridad que resuelve la revisión (Tribunal Colegiado de Circuito).
- Tiene equiparación al juicio de amparo directo, puesto que en el supuesto de haberse interpuesto juicio de garantías y recurso de revisión, la resolución deberá hacerse por el mismo tribunal colegiado y en la misma sesión.

- La autoridad fiscal, no obstante de haber sido vencida en el juicio de nulidad, tiene la aptitud propia defender sus actos (nulificados) mediante la revisión fiscal.

El otro supuesto está relacionado con las Autoridades Fiscales del Distrito Federal, quienes de igual manera, pueden ocurrir, después de haber sido vencidas en el juicio de nulidad sustanciado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de México, a los Tribunales Colegiados de Circuito en el Distrito Federal, mediante el recurso de revisión.

Lo anterior de acuerdo al numeral 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en la parte que interesa dice:

“Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva...”

El tercer caso está vinculado con el juicio de amparo, en donde, la posibilidad de que el Ministerio Público de la Federación interponga recurso de revisión, está limitada a los supuestos que señala el artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo. Sin embargo, esas facultades fueron ampliadas en los casos siguientes. Cuando la resolución de primera instancia en el amparo, en asuntos derivados de bajas de policías judiciales y cuando la materia de la ley impugnada afecte sus atribuciones. Lo que se advierte de los textos de las jurisprudencias 112/99 y 4/1991 emitidas por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respectivamente, y que a continuación se transcribe su texto:

“El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el Ministerio Público Federal, como parte en el juicio de garantías, no puede hacer valer los recursos de revisión en todos los casos que intervenga, sino sólo cuando se afecte un interés específico propio de su representación social. Pues bien, el artículo 21 constitucional, párrafo primero, establece, en síntesis, que el Ministerio Público debe auxiliarse de la Policía Judicial en las investigaciones y persecución de los delitos, y que esta policía estará bajo su mando y autoridad; consecuentemente, si se dicta una sentencia por un Juez de Distrito en la que se analiza lo relativo a la baja de un agente de

estas corporaciones, el Ministerio Público adscrito tiene interés específico para hacer valer el recurso de revisión, pues es obvio que las decisiones que afecten a esta corporación policial y a sus integrantes, son de la incumbencia de la parte ministerial en el juicio de garantías.”

“El artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo, reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establece que el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala dicho ordenamiento; por tanto, el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aun en amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación para interponerlo *ad libitum* ni en todos los casos, sino únicamente cuando la Constitución o las leyes le encomiendan la defensa de un interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando los artículos 2o., 3o., fracción I y 10, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden constitucional, ésta debe interpretarse sin demérito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes sólo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponde...”

El cuarto supuesto es el relativo al procurador general de la República, quien como ya se dijo, la naturaleza de esa institución, la desvincula o aleja en demasía de las cuestiones electorales.

El quinto caso es la procedencia del juicio de amparo a favor de la autoridad cuando el acto o la ley afecten su patrimonio, de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Amparo.

En tal sentido, se advierte la posibilidad de que órganos del estado puedan defender sus actos en contra de las autoridades jurisdiccionales que revisan los mismos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Es importante plantearse la siguiente interrogante: ¿La justicia sigue siéndolo, aun y cuando no todos (falta de legitimación) puedan acceder a ella?

Las cuestiones electorales son de orden público y de interés general, por lo que la justicia constitucional federal debe ser más abierta.

Si se limita a decir que existe un sistema que garantiza la constitucionalidad, por el hecho de existir un Poder Judicial que esté capacitado para conocer y resolver sobre dichos aspectos, se considera que sólo es falacia. Porque si los legitimados son unos pocos, y no se encuentran todos aquellos que resultarían afectados o restringidos en sus facultades, la garantía de constitucionalidad es sólo relativa.

En efecto, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción IV, algunas garantías mínimas en materia electoral, circunstancia que se repite en las Constituciones de las entidades federativas, puesto que también establecen, entre otros, diversos principios electorales a favor de los órganos electorales autónomos de carácter administrativo.

La defensa de dichas facultades en contra de los actos jurisdiccionales electorales estatales y de los actos legislativos de las asambleas legislativas estatales, corresponde sólo a los legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad o la revisión constitucional. Dentro de los cuales, como se hizo mención quedan fuera los órganos electorales autónomos.

Se pueden concentrar las razones que motivan la necesidad de legitimar a los órganos en cita, en dos, las subjetivas y las objetivas.

En un plano subjetivo, debe decirse que los partidos políticos como factores reales de poder, si resultan beneficiados con la restricción en una facultad de los órganos autónomos, en cuanto a que se traslada a otro órgano, como puede ser a la Asamblea Legislativa, o desaparece liberándolos de alguna obligación, difícilmente los mismos ejercerán los medios de control constitucional, ya que sus intereses propios (políticos) seguramente prevalecerán (conflicto de intereses). Circunstancia que deja a los Órganos Electorales Autónomos como simples espectadores.

En el plano objetivo, debe decirse que ante la imposibilidad de obtener criterios unificados en la interpretación de las normas jurídicas electorales, puede darse el caso de que una resolución afecte el ámbito de competencia de los órganos electorales multicitados, al resolverse los medios de impugnación estatales. Lo cual, si bien puede ser intencionado o no, deja a los institutos o consejos electorales indefensos. Puesto que una “inapropiada” interpretación de las normas jurídicas por el órgano jurisdiccional estatal en materia

electoral, que beneficie a los partidos políticos y restrinja el ámbito competencial derivado de las Constituciones Federal y Estatal respectiva, será (seguramente) inimpugnada.

VII. CONCLUSIONES

En virtud de lo desarrollado se plantean las siguientes conclusiones:

1. La falta de legitimación de los órganos electorales autónomos de carácter administrativo para acceder a la Justicia Constitucional, constituye una circunstancia que la limita, y la deja como justicia formal únicamente.

2. Las características “especiales” de autonomía e independencia de los órganos administrativos encargados de la vigilancia, organización y desarrollo de los procesos electorales, los hace viables para ser legitimados para el acceso a la Justicia Constitucional Federal.

3. Existe un ámbito competencial exclusivo de los órganos autónomos electorales administrativos conferido por la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados.

4. El interés conferido a los partidos políticos nacionales o estatales para defender el ámbito competencial en cita, presenta la característica de ser subjetivo (conflicto de intereses) y por ende, limitado.

5. Los legitimados para acceder a la Justicia Constitucional Federal, no garantizan su existencia real.

6. No existe peligro de politizar a los órganos autónomos electorales administrativos, con la legitimación en comento, puesto que la defensa está vinculada a lo conferido por la norma fundamental federal y la estatal.

7. La autodefensa existe en otros ámbitos legales del sistema jurídico mexicano.

8. La naturaleza del derecho imposibilita que todos los sujetos que la apliquen lleguen a la misma conclusión.

9. Los órganos electorales autónomos están ciudadanizados, por lo que ello excluye la politización de los mismos.

Nelly Sofia Gómez Haaz

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Apuntes de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomos I y II.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Editorial Oxford, México, 2000.

Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, 3ª edición, México, Monte Alto, 1997, p. 562.

Briseño Sierra, Humberto, *El Amparo Mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, p. 898.

Estudios de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Toluca, 2000, tomos I y II.

Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El derecho de la política*, 3ª edición, México Porrúa, 2000.

Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 1145.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 6ª edición, México, Editorial Constitucionalista, 2000, p. 689.

Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1991.

Legislación

Código Electoral del Estado de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Amparo

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Disco óptico

IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917-abril 2002, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JURIS 2, La Justicia Electoral en México y su Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.