
LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL PARA IMPUGNAR ACTOS Y RESOLUCIONES DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Rodolfo TERRAZAS SALGADO**
*Alejandro JUÁREZ CRUZ***

SUMARIO: I. A manera de introducción; II. El origen del juicio de revisión constitucional electoral; III. Los procesos de participación ciudadana en el Derecho electoral mexicano; IV. Crítica de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral en los procesos de participación ciudadana, y V. Conclusiones.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Dentro del marco del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales, cuya sede es el Estado de Michoacán, hemos seleccionado el presente tema para compartir con nuestros distinguidos participan-

* Magistrado numerario del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Profesor titular por oposición en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la propia Facultad. Miembro activo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

** Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Con especialización en la materia de Amparo por el Instituto de la Judicatura Federal.

tes y asistentes, una serie de consideraciones respecto del denominado juicio de revisión constitucional electoral.

Es oportuno señalar que antes de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en el año 1996, era prácticamente inexistente un control de la constitucionalidad en materia electoral, porque la jurisprudencia y la ley reglamentaria, respectivamente, establecieron la improcedencia del juicio de amparo para tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos, razón por la cual, era fundamental que el sistema jurídico mexicano consagrara esos controles demandados por los ciudadanos y por los partidos políticos.

Es así como surgió el juicio de revisión constitucional electoral, el cual tiene por objeto impugnar los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

De esta manera, el sistema electoral mexicano ha venido evolucionando y, por ende, ha adoptado interesantes figuras jurídicas, como es el caso de los procesos de participación ciudadana, regulados principalmente en las legislaciones de las entidades federativas y que son resultado de la labor participativa que los ciudadanos han llevado a cabo en los últimos años, con el propósito de intervenir en las decisiones que atañen a la colectividad.

Estos procesos de participación ciudadana constituyen un elemento novedoso para el derecho electoral mexicano, toda vez que son mecanismos que aún se encuentran inexplorados tanto desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como de su regulación legal.

En este contexto, podemos referir que es en este segmento donde encuadramos el presente tema, el cual será abordado en el aspecto jurisdiccional de los procesos ciudadanos, pues como piezas de reciente cuño en la materia electoral, traen consigo importantes y trascendentes implicaciones en la manera y forma de administrar la justicia electoral en nuestro país.

En este sentido, en las legislaciones locales se conjugan elementos propios de la democracia directa con el tradicional sistema representativo, que traen como resultado el tratamiento jurisdiccional que deberán tener los procesos de participación ciudadana, máxime cuando el sistema electoral mexicano fue diseñado únicamente para regular los procesos electorales, por lo que es necesario que los

nuevos instrumentos cuenten con una vía específica para ser combatidos, así como una regulación que sea puntual a sus necesidades.

En tal virtud, este trabajo tiene como finalidad estudiar y analizar diversas interrogantes que surgen en torno a los mecanismos de participación ciudadana, entre las que se encuentran las relativas a su tutela constitucional y si ésta podrá materializarse a través del juicio de revisión constitucional electoral, situación que será de vital importancia, pues se debe tomar en cuenta que en la actualidad la mayoría de las entidades federativas ya regulan estos instrumentos, por lo que será menester revisar si con los actuales medios de impugnación regulados a nivel federal se tiene una plena tutela jurisdiccional de este tipo de procesos inherentes a la democracia directa.

Por lo anterior, esperamos que esta ponencia contribuya al enriquecimiento del sistema de justicia electoral que tiene por objeto perfeccionar el Estado de Derecho de nuestro país, particularmente, en lo que atañe a la materia electoral.

II. EL ORIGEN DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Tal medio de impugnación surgió en el año 1996, como producto de la reforma a los artículos 41, 60, 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que integró un sistema de justicia electoral constitucional que originó que el entonces Tribunal Federal Electoral actualmente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuviera competencia para controlar la legalidad de cualquier acto o resolución dictado por las autoridades electorales locales y determinar a través del juicio de revisión constitucional electoral, si los Tribunales Electorales de las entidades federativas, en las resoluciones respectivas, interpretaron y aplicaron debidamente su propio derecho electoral local.

Es oportuno indicar, que dicho control de la constitucionalidad fue diseñado para operar en las elecciones locales de los gobernadores, los miembros de las legislaturas y los integrantes de los ayuntamientos y, en el caso del Distrito Federal, las de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; por

tanto, el juicio de revisión constitucional únicamente sería procedente cuando se tratara de procesos electorales.

Sin embargo, dicho avance jurisdiccional no fue sencillo, porque se tuvieron que vencer obstáculos de diversa naturaleza para arribar a un medio de control de la constitucionalidad como es el juicio de revisión constitucional, que es producto de innumerables reformas constitucionales y legales que han tenido como propósito depurar y consolidar la justicia electoral en nuestro país.

En este contexto, el Derecho Electoral Mexicano tuvo un nuevo auge, a partir de 1987, cuando surgieron los primeros indicios de la conformación del sistema jurídico electoral en México con la instauración del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se caracterizó porque la tutela jurisdiccional se circunscribía al control de la legalidad de los actos y resoluciones electorales federales.

Asimismo, es oportuno referir que paulatinamente se fueron creando jurisdicciones de legalidad en materia electoral, a cargo de tribunales especializados en cada uno de los Estados de la República.

Ahora bien, dentro de esta evolución no debe pasar por alto que desde 1881, en México no existía vía judicial a través de la cual pudiera exigirse el cumplimiento de las normas constitucionales de índole electoral, por las razones que a continuación se detallan:

- a) El juicio de amparo se consideró improcedente en materia de elecciones, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación consolidó la denominada “Tesis Vallarta”, en la que dispuso que tan alto Tribunal no podía inmiscuirse en la legitimidad de las autoridades de cualquiera de los tres poderes, tanto federales como locales.

La “Tesis Vallarta” inicialmente le impidió al Poder Judicial Federal intervenir mediante el juicio de amparo, en las controversias electorales; no obstante, dicha Tesis fue secundada por la jurisprudencia emitida en 1920, que dispuso que “la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales” y, finalmente, en la Ley de Amparo del año 1936 (artículo 73, fracciones VII y VIII), se consolidó la improcedencia del juicio de garantías en materia electoral.

- b) Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de leyes, éstas últimas introducidas en la Constitución Federal en 1994, mediante reforma al artículo 105 del referido ordenamiento legal, fueron improcedentes en la materia electoral hasta el año 1996.

En tal virtud, el marco jurídico que imperó en materia electoral hasta el año 1996, trajo como consecuencia la existencia de diversos problemas en los Estados de la República Mexicana; el más apremiante fue el rezago en materia de legislación electoral, pues si bien es cierto que en algunas entidades ya regulaban en sus ordenamientos ciertos elementos contemplados en el ámbito federal, también lo es que en otras entidades se carecía de tal regulación, lo que originaba que el grado de desarrollo de la legislación y de las prácticas electorales en los distintos Estados fuera desigual.

Derivado de lo antes expuesto, surgió la necesidad de impulsar un mejor control en los procesos electorales que tuvieran verificativo en las entidades federativas; como ejemplo podemos recordar el conflicto suscitado el 17 de febrero de 1996, en el municipio de Huejotzingo, Puebla, en el que el Tribunal Electoral Estatal confirmó la decisión de otorgar el triunfo al Partido Revolucionario Institucional, no obstante que se suscitaban irregularidades en la aludida elección, lo que motivó que el Partido Acción Nacional se retirara de la mesa de la reforma política verificada en el mencionado año, esgrimiendo que se le había despojado del triunfo en los referidos comicios.

En este sentido, es oportuno señalar que las resoluciones que emitía el entonces Tribunal Federal Electoral tenían el carácter de definitivas e inatacables, razón por la cual quedaban exentas de cualquier revisión posterior, a pesar de que adolecieran de fallas de constitucionalidad.

Esta deficiencia no era exclusiva de la materia electoral federal, sino que abarcaba los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, por tanto, los fallos de las autoridades electorales en todo el país, tratándose de federales o locales, se encontraban exentos de una posible revisión de constitucionalidad.

Lo anterior significaba que los ciudadanos y los partidos políticos aun cuando pudieran cuestionar ante las autoridades electorales la legalidad de sus actos, no podían realizar lo mismo en lo concerniente a la constitucionalidad de ningún acto emitido en materia electoral, es decir, existía la posibilidad de que las legislaciones federales o estatales en materia electoral contravinieran las disposiciones relativas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que traía como consecuencia que las autoridades electorales de cada entidad, pudieran emitir actos o resoluciones incons-

titucionales, sin que existiera ningún mecanismo que subsanara tal aspecto.

Situación que originó que la iniciativa de reformas constitucionales presentada por los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo Federal, del 25 de julio de 1996, vislumbrara las vías electorales tendientes al control de la constitucionalidad, como es el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral; de este último, se dispuso claramente su procedencia, en los términos siguientes:

“Se propone también que el Tribunal Electoral, conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Con lo anterior, se pretende moderar aquellas situaciones que por disparidad o divergencia con el sentido de nuestro sistema fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en este y los párrafos precedentes.”¹

Es así que, con la reforma constitucional de 1996, se facultó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para cono-

¹ Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Electoral y del Distrito Federal 1996, presentada por los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo Federal, de fecha 25 de julio de 1996, pp. IX-X.

cer de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, constituyéndose como revisor, con el propósito de que las elecciones que se susciten en todo el país, se realicen con apego a las normas y principios electorales básicos que la Constitución Federal establece.

Lo antes expuesto, con el propósito de lograr que los principios que rigen la materia electoral, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, se apliquen tanto en los procesos comiciales federales como en los locales, con la finalidad de evitar la perniciosa práctica de traer a la capital de la República los conflictos electorales y poselectorales, en busca de soluciones en principio más de hecho que de derecho.

Estas previsiones, elevadas al rango de principios constitucionales, tienen como objetivo fundamental encauzar los procesos electorales locales a un Estado constitucional democrático de derecho, del que en muchas ocasiones se apartaban, según se dijo en la iniciativa aludida, al presentarse negociaciones sin fundamento jurídico en perjuicio de la voluntad popular expresada en las urnas.

Ahora bien, en concordancia con la obligación impuesta a las entidades federativas y al Distrito Federal, para que sus procesos electorales se apegaran a los principios constitucionales referidos, el constituyente ordinario estableció un proceso jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos dentro del marco de las elecciones locales, al cual denominó juicio de revisión constitucional electoral, que insertó en la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

De tales precedentes, se desprende que la reforma político-electoral del año 1996, tuvo entre otros objetivos, fortalecer el sistema de justicia electoral en México, tanto en los aspectos de legalidad como de constitucionalidad, poniendo énfasis en los procesos electorales que tienen como propósito renovar periódicamente por medio de elecciones a las distintas autoridades que conforman los poderes públicos a nivel federal y local, máxime cuando dichos comicios en el último tercio del siglo XX habían perdido credibilidad ante la ciudadanía.

Consecuentemente, mediante el juicio de revisión constitucional electoral, es posible combatir actos o resoluciones de las autori-

dades competentes de las entidades federativas y del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales y de resolver las controversias que surjan durante los mismos, como lo prevén los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Magna y 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral mexicano se ha preocupado principalmente por la regulación de los procesos electorales, porque constituyen la base sobre la cual se construye un régimen democrático; no obstante, como resultado del fortalecimiento de las costumbres y prácticas electorales, así como una mayor participación de la ciudadanía en las cuestiones de carácter público, en las últimas dos décadas han surgido paulatinamente en las diferentes leyes electorales estatales, una serie de mecanismos que no están diseñados para la elección de personas a cargos públicos, sino para legitimar acciones de gobierno a través de su rechazo o aceptación, como lo son: el plebiscito, el referéndum y la consulta popular.

Las constituciones que prevén formas de participación ciudadana son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; por lo que hace al Distrito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122, fracción V, faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en lo relativo a la participación ciudadana.

Estos procesos de participación ciudadana en algunos casos involucran el ejercicio del voto, razón por la cual existe cierta semejanza con los actos que se llevan a cabo durante los procesos electorales de personas, lo que trae como resultado la determinación de diferentes legislaturas estatales de involucrar a sus autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales.

Actos que necesariamente deben estar sujetos a los mismos principios que rigen la materia electoral, ya que de ello depende que sus resultados sean fiables, y que su organización sea la adecuada y que se cumplan con las normas que regulan tales procesos.

En este sentido, también se puede afirmar que existe actividad electoral en la realización de procedimientos de democracia directa, en particular, aquéllos en que la condición electoral es común para votar o para optar por el sí o por el no; para lo cual, de igual manera, deberá existir la imparcialidad de las autoridades que intervienen tanto en la organización del proceso de participación ciudadana como en la solución de los conflictos que se generen.

Asimismo, es importante subrayar que la legislación federal y local aún no prevén puntualmente las vías o medios de impugnación a través de los cuales se podrán impugnar tales procesos de participación ciudadana.

Cabe señalar que la doctrina electoral mexicana ha sido omisa en indagar y precisar lo relativo a las cuestiones inherentes a dichos procesos ciudadanos, pues si bien existen en las legislaciones estatales, éstos carecen de un sustento teórico, situación que es comprensible dado el entorno político y social que imperó en nuestro país, donde predominaba un régimen que se distinguía por ser de un partido mayoritario.

Las anteriores circunstancias originaron que el Derecho Electoral se enfocara primordialmente al análisis y regulación del proceso electoral, con el propósito de revestirlo de legitimidad y transparencia; es decir, en una época aún reciente, lo prioritario eran los procesos electorales a través de los cuales se elegía periódicamente a las autoridades de nuestro país; sin embargo, en la actualidad el sistema electoral mexicano se ha venido consolidando, así como los procesos electorales.

En este contexto político, surgen los procesos de participación ciudadana que traen consigo la intervención de los habitantes en los asuntos públicos más inmediatos de su entorno, cuyo propósito es crear una nueva relación entre los ciudadanos y las autoridades, que respete, por un lado, las atribuciones propias de los órganos de gobierno y, por otro, el ánimo de corresponsabilidad activa de los ciudadanos.

Esto se traduce en la participación activa de los ciudadanos, para la solución de los problemas que atañen a su colectividad, objetivos a los cuales se enfoca la participación ciudadana, pues no se trata de substituir responsabilidades o diluirlas, sino de sumar voluntades y opiniones.

Al respecto, es importante señalar que uno de los ordenamientos legales pioneros en el aspecto de los procesos ciudadanos fue la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 1995 y que fue substituida por la actual, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el 21 de diciembre de 1998.

Una vez que hemos referido a grandes rasgos en qué consisten los procesos de participación ciudadana, es oportuno abocarnos al plebiscito que recientemente se llevó a cabo en el Distrito Federal, para determinar si tales instrumentos, sobre todo aquéllos que involucran el voto activo de los ciudadanos pueden encuadrarse en el actual sistema de medios de impugnación que rigen el ámbito federal.

En este orden de ideas, el 22 de septiembre del presente año tuvo verificativo el plebiscito que tenía como finalidad someter a consulta de la ciudadanía, la construcción o no de los segundos niveles en el Viaducto y Periférico.

Proceso de participación ciudadana que por primera vez se celebraba en la capital de la República Mexicana y que ponía a prueba la normatividad establecida en la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

El proceso plebiscitario de referencia trajo interesantes aspectos para ser analizados y estudiados dentro del marco del Derecho Electoral, ya que, en primer lugar, se advirtió que el procedimiento de plebiscito contenido en los artículos 13 al 24 de la mencionada ley, presentaba serias inconsistencias legales que podrían ser materia de examen pero que por su amplitud no abordaremos en el presente trabajo.

Por ende, nos limitaremos a señalar que el referido proceso plebiscitario polarizó las opiniones de los distintos actores políticos de la Ciudad de México, ya que algunos aceptaban su celebración y otros lo rechazaban, es así que esta consulta fue polémica desde su inicio, por lo que su viabilidad tuvo que dirimirse ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

En tal virtud, el Tribunal Electoral del Distrito Federal conoció de dicho instrumento de participación ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Código Electoral de dicha entidad, que establece que en los procesos de participación ciudadana se aplicarán las reglas especiales señaladas por la Ley de Participación Ciudadana y, en lo conducente, las previstas para el proceso electoral en lo relativo a la preparación, recepción y cómputo de la votación, establecidas en el propio Código.

Lo que significa que de presentarse impugnaciones durante el desarrollo y resultados del proceso plebiscitario, sería aplicable lo dispuesto en el Libro Octavo denominado “Del Sistema de Medios de Impugnación” del Código Electoral local, tal y como sucedió en la práctica, en donde las controversias suscitadas fueron dirimidas a través del recurso de apelación en los términos del artículo 242, inciso d) del Código de la materia, que establece que dicho recurso podrá interponerse en contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los procesos de participación ciudadana por violaciones a las normas electorales o de participación ciudadana, por los ciudadanos o representantes acreditados.

Conforme a lo expuesto, se advierte que tales procesos de participación ciudadana deben observar el principio de legalidad, pues para tal efecto en el ámbito local se regulan los medios de impugnación atinentes para que todos los actos y resoluciones emitidos en dichos procesos se apeguen al mencionado principio.

En consecuencia, la interrogante que surge es determinar si en estos procesos deberá observarse y cumplirse el principio de constitucionalidad.

Aspecto que resolvió recientemente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia dictada el treinta de agosto de dos mil dos, en el juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-118/2002, interpuesto por los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia, con motivo del proceso plebiscitario celebrado el 22 de septiembre del año en curso, en el Distrito Federal, y que será motivo de análisis en el capítulo siguiente.

IV. CRÍTICA DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA
POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE
LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De la investigación realizada en el presente trabajo, podemos indicar que los procesos de participación ciudadana constituyen un segmento aún inexplorado desde el punto de vista tanto teórico como procesal.

Ello es así, porque el Derecho Electoral mexicano aún no define qué debe entenderse por tales procesos, simplemente se ha limitado a señalar que pertenecen a la democracia directa; sin embargo, pasa por alto su naturaleza material, esto es, los derechos que los conforman, pues es necesario recordar que existe una amplia gama de tales instrumentos, como pueden ser: referéndum, plebiscito, consulta popular, etc., y que cada uno de ellos posee características propias que los distinguen de los demás.

Por lo anterior, será menester determinar cuáles son los derechos que tutelan tales instrumentos, dado que en la actualidad conocemos que en el proceso electoral el bien jurídicamente tutelado es el voto de los ciudadanos, cuyo principal efecto es elegir a las personas que integrarán los poderes públicos, mientras que en los de participación ciudadana, desde nuestra perspectiva, el bien jurídicamente tutelable estriba fundamentalmente en la participación activa de los ciudadanos, a través de su voto, para aceptar o rechazar una decisión de la autoridad.

Procesos que debido a su reciente creación, aún se encuentran en una etapa de integración de sus rasgos distintivos que darán pauta a su regulación dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral, por lo que en la actualidad su tutela jurisdiccional es compleja por la ambigüedad que existe en los mismos; más aún si tomamos en consideración que su control constitucional no está expresamente contemplado en la norma jurídica.

En este orden de ideas, es menester referir que todavía no se determina si por la misma naturaleza jurídica de dichos instrumentos, los mismos deberán ser sujetos a un control de la constitucionalidad, como acontece con los procesos electorales, en

virtud de que la Constitución General de la República no los contempla expresamente, lo que provoca un vacío jurídico en su regulación derivado de la propia Norma Fundamental.

Esta situación es comprensible dada su reciente instauración en las leyes electorales locales, además de que en la última reforma político electoral del año 1996, el legislador únicamente se avocó a perfeccionar las disposiciones aplicables a los procesos electorales y no así a los de participación ciudadana.

De esta manera, nos encontramos en una situación que se ha repetido de manera consuetudinaria en la formación y evolución de la legislación electoral mexicana, consistente en que el juzgador, para dirimir alguna controversia novedosa, debe interpretar o integrar las disposiciones jurídicas existentes, aún y cuando se presenten inconsistencias en la ley, tal y como acontece con los procesos de participación ciudadana.

Por lo anterior, podemos señalar que la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por primera vez resuelve el fondo de este tipo de controversias, para lo cual el juzgador federal utilizó como herramienta principal, la interpretación de las normas que rigen la materia electoral, llegando a la conclusión de que el juicio de revisión constitucional electoral es el idóneo para impugnar los actos y resoluciones derivados de procesos de participación ciudadana.

La decisión adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ciertamente, es polémica y admite opiniones en contrario, aunque también constituye un antecedente importante en la función de administrar justicia electoral en México.

En consecuencia, en este apartado se analizará la resolución anteriormente mencionada, tomando en consideración los argumentos esgrimidos por el órgano jurisdiccional que la emitió, de los que se desprenden a su vez una serie de conclusiones que serán estudiadas con el objeto de opinar al respecto, así como los razonamientos vertidos en el voto particular recaído a dicha resolución, siendo los que a continuación se señalan:

a) Por lo que se refiere al presupuesto del interés y legitimación: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el aludido juicio era procedente para combatir los actos y resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana, de

conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales y, por ende, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar y asegurar que éstos se sujeten al control constitucional, sobre todo cuando son trascendentes.

En este orden de ideas, el propio Tribunal Electoral en mención determinó que no puede existir un acto o resolución trascendente de naturaleza electoral que quede excluido del sistema de medios de impugnación en comento, imperativo que no se colma en ningún sistema jurídico estatal, dado que en éstos no se puede llevar a cabo el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Asimismo, refirió el Tribunal aludido, que el artículo 99 constitucional establece las bases fundamentales de la jurisdicción electoral, en su fracción IV, que se encuentran sujetas al control de la constitucionalidad y legalidad, como son los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, cuando incidan de modo determinante en el proceso respectivo o en el resultado de las elecciones de que se trate.

No pasa inadvertido que, en lo concerniente a tal aspecto, se aborda una situación novedosa que se logra a través de la interpretación y alcances jurídicos que el propio Tribunal le otorgó al referido precepto constitucional, ya que se indica que los conceptos genéricos, comicios y elecciones, que preceptúa la disposición señalada, no deben entenderse únicamente para aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los procesos o instrumentos restantes, que algunos denominan de democracia directa o participativa, establecidos en los sistemas jurídicos estatales, a través de los cuales el pueblo ejerce mediante su voto, su poder de soberanía en las decisiones o actos de gobierno; de esta manera, dichos procesos están sujetos al control constitucional en el sistema de medios de impugnación, que tutela el respeto al principio democrático constitucional que impera en todos los actos electorales.

b) Ahora bien, es oportuno referir que el propio Tribunal, como segundo presupuesto para sustentar su competencia para conocer

y resolver sobre las controversias derivadas de procesos de participación ciudadana, se basó en que la democracia como forma de gobierno opera de manera unitaria; por ende, no puede dividirse en especies excluyentes entre sí, al contrario se complementa la democracia directa y la representativa, ello es así, porque en la primera, los regímenes en que se manifiesta la participación popular es sin intermediarios, y se da con la expedición de leyes y la decisión de actos de gobierno, y la segunda, que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluta, porque predomina la representación política de la ciudadanía en la expedición de las leyes y la determinación de la actividad gubernamental.

Lo anterior hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa.

En tal virtud, una democracia representativa no desconoce como parte de sí misma la posibilidad de prever ciertos procesos de participación directa en los actos de gobierno, posición que es aplicable a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo artículo 40 establece la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en un gobierno representativo y democrático, es decir, que el principio democrático previsto como esencial y fundamental en la Carta Magna, no implica exclusivamente la tutela de procesos democráticos representativos, sino también la de los procesos democráticos directos, lo que se corrobora con lo dispuesto en los artículos 3°, 25 y 26 de la propia Constitución.

c) Por otra parte, señala que los cuerpos jurídicos fundamentales de los Estados Nacionales, comúnmente denominados Constituciones contienen un conjunto de principios y normas consistentes en enunciados escritos en los que constan los principios fundamentales del sistema de organización de la nación, como es el caso mexicano.

Es así, que la diferencia entre principios y reglas consiste en que los primeros se configuran en forma abierta, y las segundas en forma acotada y específica; así también, los principios son normas que expresan y tutelan los valores superiores de un orden jurídico y son directrices o normas programáticas que estipulan la obligación de perseguir determinados fines.

Por lo tanto, mientras que las reglas son una modalidad concreta y específica de protección de ciertos valores, los principios establecen directrices o postulados que rigen todo el sistema jurídico.

En este contexto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostiene que uno de los principios que orientan el sistema integral de la jurisdicción electoral, establecido en la Constitución General de la República, es el relativo a la constitucionalidad y legalidad de los actos o resoluciones electorales.

Lo que significa que todo acto o resolución electoral, sin excepción alguna, se sujetará a la constitucionalidad y legalidad, para que ningún acto importante de la naturaleza señalada quede exento del control jurisdiccional de constitucionalidad del cual goza el aludido Tribunal, tal y como lo prevén los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Ley Fundamental.

Así, el primero de los preceptos dispone que el sistema de medios de impugnación tendrá por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, sin que establezca excepciones para su aplicación respecto de los actos y resoluciones de la naturaleza señalada y, por ende, deban excluirse del control del sistema de medios de impugnación electoral.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Fundamental, regula cuáles son los actos y resoluciones electorales que son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al disponer que “Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, vía que procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos”.

La resolución en comento señala que tal disposición constitucional podría ser interpretada en dos vertientes: la primera en el sentido de que los actos o resoluciones de las autoridades locales son impugnables por alguna de las vías establecidas en el sistema

de medios de impugnación previsto, constriñéndose sólo a los procesos electorales instrumentados para elegir ciudadanos que ocupen los respectivos cargos públicos y, la segunda, orientada a considerar que todos los actos o resoluciones derivados tanto de procesos comiciales instrumentados para elegir representantes, como de los procesos de participación ciudadana, puedan ser reclamados en la vía de revisión constitucional.

Asimismo, señala que para determinar cuál de las dos posibles interpretaciones debería prevalecer, fue necesario recurrir a los métodos de interpretación gramatical, sistemático y funcional, los dos últimos en sus modalidades de interpretación a base de principios y de la *interpretación conforme* de la regla en subordinación al principio.

Es así que, de un análisis del enunciado que integra el artículo en comento, se advierte que utiliza en forma genérica los conceptos comicios y elecciones; entendiendo por comicios las elecciones que tienen como propósito designar cargos políticos o como la junta que tenían los romanos para tratar de los negocios públicos, además de que también puede definirse como aquellas reuniones y actos electorales.

De lo anterior se desprende que el concepto comicios, desde su origen, no fue utilizado únicamente para referirse a los actos electorales relacionados con la elección de representantes populares, sino que tuvo mayores alcances.

Ahora bien, en lo concerniente al concepto de elección debe entenderse como acción y efecto de elegir, como una designación que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc., o bien, como la emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza.

En esta tesitura, el concepto de elección se refiere al acto de elegir o a la libertad para obrar, acepciones que no sólo están relacionadas con la designación de representantes populares sino con la facultad para elegir entre dos o más opciones.

De lo mencionado con anterioridad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegó a la convicción de que la segunda parte del precepto constitucional invocado, que hace referencia a que las impugnaciones solamente procederán si son jurídica o materialmente reparadas y posibles antes de la instalación de los órganos de los funcionarios electos, sólo es aplica-

ble a las elecciones o comicios relacionados con la designación de representantes populares, pero no aquellos procesos que siendo de la materia electoral, se refieran a la elección de cosas distintas a personas.²

Lo antes expuesto se fortalece, en opinión del propio Tribunal, al realizarse una interpretación sistemática y funcional con base en el principio de que todos los actos y resoluciones electorales importantes, sin excepción, deben ajustarse a la constitucionalidad y legalidad.

El fallo en comentario señala que una interpretación en contrario haría nugatorio dicho principio, por tanto, para que prevalezca el principio y el valor que se protege, la regla (artículo 99, fracción IV) debe armonizarse e interpretarse en sentido amplio, buscando que ningún acto o resolución electoral trascendente quede exceptuado del control constitucional y legal.

Así también, a través de la denominada *interpretación conforme*, entre la regla en subordinación al principio, el Tribunal llegó a la misma conclusión.

En estas condiciones, si el principio es que todos los actos y resoluciones electorales trascendentes se sujeten a la Constitución y a las leyes, la interpretación del aludido artículo 99, fracción IV, que establece la protección de los procesos electorales instaurados para elegir ciudadanos a cargos públicos, precepto que se constituye en la regla, no sería acorde con el principio que la rige; en cambio, si su interpretación se hace en un sentido amplio, para determinar que la referencia a comicios y elecciones no está constreñida a aque-

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 99 ...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la Ley, sobre:

...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. **Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;**

...”

llos mecanismos para designar representantes populares sino a todos aquéllos concebidos para el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, la regla encuentra comunión y armonía con el postulado del principio que la gobierna y a tal interpretación debe atenderse.

Lo anterior, agrega la resolución, se corrobora desde el aspecto de que la propia Norma Fundamental recoge como principios rectores de las elecciones democráticas, que la voluntad de los ciudadanos se manifieste a través del sufragio universal, libre y directo.

Estos principios son aplicables en todos los procesos en que se exige la autenticidad de la elección para calificarla como democrática, y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, se constituye como garante con el propósito de que en todo proceso comicial para elegir representantes o propuestas de gobierno, se respete la voluntad de la ciudadanía.

En tal virtud, el Tribunal concluye que resulta innegable el carácter electoral que revisten estos mecanismos de participación ciudadana, como formas de democracia, a través de los cuales se hace patente la voluntad del pueblo en ejercicio de su soberanía.

De esta manera, el fallo en análisis se afirmó que el principio constitucional de democracia impera y está presente en todos los procesos electorales donde el pueblo ejerce su soberanía, sea para elegir representantes, o bien, opciones de una alternativa sobre actos de gobierno.

Por las consideraciones vertidas con anterioridad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que el juicio de revisión constitucional electoral es el medio idóneo y eficaz para la impugnación de los actos y resoluciones provenientes de procesos plebiscitarios.

En este sentido, y previo análisis realizado a la resolución en comentario y los argumentos ya mencionados, a continuación se vierten las conclusiones emitidas por el citado órgano jurisdiccional:

1. Las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están formadas, fundamentalmente a base de principios. Algunos de ellos desarrollados en ciertos artículos, mediante reglas concretas y específicas, que siguen regidas y gobernadas por el principio que las justifica.

Respecto a este argumento que sustenta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es oportuno referir que en términos generales se comparte, toda vez que la Constitución es un conjunto de normas jurídicas que regulan los principios fundamentales para la organización y funcionamiento del Estado, así como para la convivencia de los individuos que conforman la sociedad, a través de directrices de carácter político, económico, social y, por supuesto, jurídico.

2. Asimismo, el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recoge el principio relativo a la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, y como complemento ineludible, determina imperativamente el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, para garantizar y asegurar que esos actos y resoluciones que afecten de manera trascendente los principios constitucionales y legales, se sujeten al control constitucional.

De esta manera, no puede existir un acto o resolución trascendente de naturaleza electoral que esté exento de control a través del sistema de medios de impugnación en comento, máxime cuando los sistemas estatales no pueden revisar la constitucionalidad de tales actos y resoluciones.

Al respecto, es oportuno referir que tal conclusión no se comparte en virtud de los razonamientos siguientes:

El artículo 41, fracción IV, de la Carta Fundamental, prevé que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, por lo que tal precepto tiene que interpretarse dentro de su contexto, es decir, el segundo párrafo del precepto legal que nos ocupa, el cual establece que: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases...”.

En este contexto, una de las bases es la referida fracción IV del artículo 41 constitucional, que contrariamente a lo sostenido en la resolución que nos ocupa, se limita a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, razón por la cual se encuentra vinculado con la elección de sus integrantes y, en consecuencia, con la democracia representativa, no con la participativa.

Situación que se confirma con el contenido del artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Norma Suprema que establece que “Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que...Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo”, de lo que se desprende que la citada fracción no regula ningún procedimiento de participación ciudadana, ni mucho menos, al plebiscito, por lo que nuevamente, la materia electoral a que se refiere dicho precepto es la relacionada con los comicios locales para gobernadores, miembros de legislaturas y ayuntamientos, es decir, instrumentos de la democracia representativa.

A mayor abundamiento, es oportuno señalar que del contenido del artículo 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), constitucional, se desprende que las elecciones en el Distrito Federal, también se encuentran vinculadas con la elección de personas para ocupar cargos públicos, razón por la cual se identifica con la democracia representativa, mas no con la participativa.

Cabe destacar, que el invocado artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue entre la materia electoral, por una parte, y la de participación ciudadana, por la otra, al conferirle facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular tales instrumentos.

En este orden de ideas, existe una distinción teleológica entre el proceso electoral y los procedimientos de participación ciudadana, en virtud de que los primeros tienen como finalidad, renovar periódicamente a las personas que integran los poderes públicos a nivel federal y local, mientras que los segundos, involucran a la ciudadanía en la toma de decisiones que afecten la convivencia de la colectividad, razón por la cual ambos mecanismos no tienen la misma naturaleza jurídica, dado que tienen características particulares que los diferencian, como son:

Proceso electoral	Procesos de participación ciudadana
Renovar los poderes públicos.	Involucrar a los ciudadanos en las decisiones públicas.
En todos los procesos está presente el voto universal, libre, secreto y directo.	No en todos los instrumentos de la democracia directa está previsto el voto, sólo en algunos, por ejemplo, el referéndum y el plebiscito.
Los partidos políticos son los únicos contendientes en este tipo de proceso.	Los ciudadanos son los principales titulares en este tipo de instrumentos.

Derivado de lo anterior, se observa que el legislador hizo una distinción entre los actos en materia electoral y los relativos a los diversos mecanismos de participación ciudadana que si bien son encomendados a las autoridades electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, ello es únicamente para su instrumentación y revisión, por ser las más indicadas para esos menesteres.³

Lo anterior se fortalece con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en la novena época, tomo III, marzo de 1996, páginas 458 y 459, los cuales a la letra dicen:

“MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA. Para establecer una definición

³ Situación que es corroborada, por ejemplo, en el Código Electoral del Distrito Federal que en su artículo 134, que dispone que los procesos electorales para la renovación periódica del jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, y para la realización de los procesos de participación ciudadana, están constituidos por el conjunto de actos ordenados por la Constitución, el Estatuto de Gobierno, este Código y demás Leyes relativas, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos en la elección de representantes populares; y por las autoridades locales y los ciudadanos en el caso de los procesos de participación ciudadana, de acuerdo a la ley respectiva; es decir, dicho ordenamiento diferencia claramente ambas categorías de procesos.

de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisar que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto, que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto desde luego, a un resultado erróneo.”

“MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, 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.**”

En este sentido, si bien la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 1/95, de la cual derivan las mencionadas tesis fue aprobada por mayoría de seis votos, y por tanto, se determinó que la votación no era idónea para integrar tesis de jurisprudencia, es el caso, que sobre el aspecto que nos ocupa no

existió disenso por parte de los ministros de la minoría, ya que éstos también adoptaron la misma postura.

Por otra parte, en la opinión que sustentó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Acción de Inconstitucionalidad identificada con el número 5/99, promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Asamblea Legislativa y del jefe de gobierno, ambos del Distrito Federal, con motivo de la expedición y publicación del Código Electoral de la entidad, se desprende lo siguiente:

“En este tenor, por lo menos en forma enunciativa, ciertamente podría entenderse por materia electoral, o cuestiones propiamente electorales, aquellas disposiciones normativas de carácter orgánico y procedimental que establecen las reglas y fijan los procedimientos democráticos de naturaleza jurídica fundamental y reglamentaria, mediante los cuales se prevén los órganos y cargos públicos representativos, así como el conjunto de normas jurídicas positivas (constitucionales, legales y reglamentarias), actos administrativos (formales y materiales) y resoluciones judiciales, que regulan y garantizan, tanto los procesos electivos, federales, estatales y del Distrito Federal, como el derecho subjetivo, público de los ciudadanos a influir activa y pasivamente en los mismos, entendiéndose comprendido dentro de la anterior descripción los procesos encaminados a regular la organización de los ciudadanos para tales fines”.⁴

Derivado de tales manifestaciones, se concluye que por materia electoral tendrá que entenderse la selección de las personas para ocupar un cargo público de elección popular o integrar los órganos representativos del Estado, ya sea en el ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, a través del voto de los ciudadanos, sin que se incluyan en dicha materia los procedimientos de participación ciudadana, porque éstos no involucran la selección de personas para ocupar cargos públicos a través del voto.

Ahora bien, por lo que se refiere a que el artículo 41, fracción IV, de la Constitución General de la República, regula el principio

⁴ Sentencia y Voto de Minoría relativos a la Acción de Inconstitucionalidad número 5/99, promovida por Mariano Palacios Alcocer, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Asamblea Legislativa y del jefe de gobierno, ambos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de abril de 1999, p. 43.

relativo a la constitucionalidad y legalidad de todos los actos o resoluciones electorales, es conveniente señalar lo siguiente:

Que la citada afirmación se considera errónea, pues previa interpretación gramatical, se desprende que dicho dispositivo constitucional no prescribe que todos los actos y resoluciones electorales estén sujetos al control mediante el referido sistema de medios de impugnación, toda vez que no utiliza la expresión “todos”, o bien, algún sinónimo que implique una generalización de todos los actos y resoluciones electorales.

Más aún, si se considera que el legislador de tener la intención de regular que todos los actos y resoluciones electorales estuvieran sujetos al control constitucional mediante el juicio de revisión constitucional, lo hubiera previsto expresamente, tal y como lo hizo en el aspecto de legalidad, al consignar en el artículo 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Federal, que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se establezca un medio de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, por consiguiente, si el Constituyente permanente no refirió la expresión “todos”, en el artículo 41, fracción IV, de la Carta Magna, es de concluir que no pretendía sujetar todos los actos y resoluciones de carácter electoral al citado juicio, confirmando el carácter extraordinario y selectivo de tal medio de impugnación.

Al respecto, es oportuno mencionar que con la reforma político-electoral del año 1996, el legislador al crear dicha vía, lo hizo atendiendo a que ésta solamente procediera para los procesos electorales y en función únicamente de violaciones directas a la Constitución General de la República y no así, en los procesos de participación ciudadana, que en ese año no tenían presencia; ello, no obstante, que ya existían algunas leyes que los regulaban como es el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que entró en vigor el 19 de junio de 1995; sin embargo, de un análisis realizado a dicho ordenamiento legal, se desprende que ésta solamente contemplaba como instrumentos que involucraban el voto activo a la figura de los Consejos Ciudadanos (artículo 1º) no regulando el plebiscito o el referéndum.

Ahora bien, por lo que hace a que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial correspondiente se afirmó que las re-

formas se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia electoral, el citado enunciado debe de ser interpretado congruentemente con los demás principios que imperan en la materia electoral y que se desprenden de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son los principios de legalidad, de distribución de competencias en un sistema federal y, en su caso, entre los diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Es oportuno señalar, que en el presente argumento se menciona que podrán ser objeto de control constitucional, los actos y resoluciones que afecten de manera **trascendente** los principios constitucionales y legales en materia electoral. Afirmación que genera duda en cuanto a su aplicación, ya que deja a discrecionalidad del juzgador el determinar qué actos y resoluciones serán trascendentes para afectar dichos principios, pues es necesario subrayar que el aludido aspecto no se plasmó ni en la iniciativa ni en la exposición de motivos correspondiente a la aludida reforma político-electoral de 1996, que le dio origen al juicio de revisión constitucional electoral y mucho menos la referida acepción se encuentra sustentada en precepto legal alguno de los que rigen la procedencia de este medio de impugnación, razón por la cual dicho criterio deja al arbitrio del juzgador la viabilidad del multicitado juicio.

Finalmente, en lo concerniente a la aseveración hecha de que los sistemas locales no pueden revisar la constitucionalidad de los actos y resoluciones, es de destacar que se comparte en términos generales tal apreciación; no obstante, no tiene el carácter de absoluta, habida cuenta que en ocasiones los Tribunales Estatales Electorales para resolver las controversias que se someten a su consideración, tienen que interpretar diversas disposiciones de la Constitución Federal, como es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que ha tenido que desentrañar el sentido de diversos preceptos de la propia Norma Suprema, como son los que contienen sendas garantías individuales, así como los relativos a la residencia que deberán acreditar los candidatos que aspiren a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, así como de las cuestiones inherentes a la cláusula de gobernabilidad.

3. En lo concerniente al artículo 99 constitucional, la resolución en comento señala que tal dispositivo establece las bases rectoras

de la jurisdicción electoral, en su fracción IV, que sujeta al control de la constitucionalidad y legalidad, los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, cuando incidan de modo determinante en los procesos respectivos o en el resultado de las elecciones de que se trate.

De esta manera, en la sentencia mencionada se afirma que los conceptos genéricos de comicios y elecciones que utiliza la disposición constitucional, no sólo deben referirse a los procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los procesos o instrumentos restantes, que algunos llaman de democracia directa o participativa, establecidos en los sistemas jurídicos estatales, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante el sufragio, su poder de soberanía en las decisiones o actos de gobierno; de esta manera, dichos procesos están sujetos al control constitucional en el sistema de medios de impugnación que propende a la tutela del respeto al principio democrático constitucional que impera en todos los actos electorales, cuando dicho principio se ve afectado de manera trascendente.

El mencionado argumento, a nuestro juicio, no es el idóneo para sustentar tal procedencia, por las razones que a continuación se detallan:

El presente razonamiento surge de una interpretación gramatical del artículo 99, fracción IV de la Carta Magna, al determinar que la acepción “comicios”, se refiere tanto a los procesos electorales como a los de participación ciudadana; sin embargo, tal interpretación es aislada, pues al analizarse dicho precepto legal a la luz de los sistemas de interpretación sistemática y funcional, aplicables al sistema de medios de impugnación electoral que rige en el ámbito federal, se llega a la conclusión de que no puede ser aceptada dicha aseveración.

Lo antes mencionado, en virtud de que en la Constitución Federal se establecen las bases para la organización política de las entidades federativas y del Distrito Federal, que disponen que el sufragio universal, libre, secreto y directo, debe ser el mecanismo para integrar a los órganos del Estado, con el objeto de garantizar que el voto que emitan los electores tengan las calidades mencionadas,

razón por la cual se incluyeron en la propia Norma Suprema principios vinculatorios para las constituciones, leyes y autoridades locales, de observancia obligatoria en la organización y realización de sus comicios; de esta manera los artículos 115, párrafo primero, fracción I; 116, fracción IV y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), regulan las previsiones a las que deben sujetarse las constituciones y leyes locales.

Tales previsiones al constituirse en principios constitucionales tienen la finalidad de regir los procesos electorales locales, fundamentalmente en el aspecto de su legalidad, pues en ocasiones imperaba la negociación en perjuicio de la voluntad expresada en las urnas, tal y como ha quedado de manifiesto en el capítulo segundo del presente trabajo.

De tal suerte que dichos principios tienen como finalidad proteger los postulados sobre los que descansa la forma de gobierno federal y local de nuestro país, que se caracteriza por ser representativo y democrático.

Por lo anterior, la calidad democrática y representativa del gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal, no debe recaer en un órgano o ente cualquiera, sino sólo en los que expresamente la Constitución Federal en sus artículos 116, fracción IV, inciso a) y 122, en sus primeros cuatro párrafos, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción I y BASE TERCERA, párrafo último, instituye como poderes de gobierno electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo, como son los cargos de gobernador, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales del Distrito Federal, los cuales podrán ser objeto de impugnación en caso de controversia a través del juicio de revisión constitucional electoral que tiene por objetivo controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos en las referidas elecciones locales.

Es así, que de este breve análisis de carácter histórico sobre la génesis del juicio de revisión constitucional electoral se desprende que fue creado exclusivamente para regular los procesos electorales locales, por lo que dicha vía no es idónea para reclamar actos o resoluciones derivados de los instrumentos de participación ciudadana, cuya finalidad es la intervención directa de los ciudadanos para que aprueben o rechacen una decisión de la autoridad.

Al respecto, la resolución en comento aduce como una posible explicación de que los procesos de participación ciudadana no hayan sido contemplados expresamente dentro de la tutela del control de la constitucionalidad por el legislador en la reforma político electoral del año 1996, se debió a que generalmente se concretan a resaltar en las leyes o disposiciones que emiten, los supuestos que ordinaria y cotidianamente ocurren y deja a los ocasionales en el ámbito de la generalidad de la disposición, por no ser comunes o recurrentes como en el caso concreto se actualiza.

Sin embargo, ese razonamiento no sustenta con certeza la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar actos o resoluciones provenientes de los procesos de participación ciudadana, pues omite los motivos específicos que tuvo el legislador, para crear un medio de control de la constitucionalidad que fuera exclusivo para los procesos electorales locales, razones que expresó en la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Electoral del año 1996, en la que refiere puntualmente que tal medio de impugnación tiene como propósito garantizar que los procesos electorales en las entidades federativas se ciñan a los principios básicos que en la materia consagra la Norma Fundamental.

La anterior postura se fortalece con la interpretación sistemática de los artículos 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De esta manera, se advierte claramente que el legislador ordinario le otorgó un carácter limitativo al medio de impugnación en comento, por lo que no existen otros actos sujetos de control de la constitucionalidad a través de este juicio.

Cabe señalar, que independientemente de la interpretación que se sustentó en la resolución que nos ocupa, referente al artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal, lo cierto es, que de acuerdo con una interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, las resoluciones de las autoridades locales en este tipo de procesos de participación ciudadana, no pueden ser materia del juicio que nos ocupa, tanto si se parte de la noción estricta, como de la amplia; la primera porque las normas constitucionales divididas en principios y reglas que tienen por obje-

to regular la integración del Estado Federal mexicano, excluyen a los procedimientos de participación ciudadana, o bien, la segunda, que incluiría dentro del ámbito electoral a los referidos procedimientos.

En tal virtud, no es suficiente inferir que las normas constitucionales referidas asumen una concepción amplia de comicios o materia electoral para deducir que el juicio en mención es procedente para impugnar actos o resoluciones emitidos por las autoridades competentes de las entidades federativas relacionadas con los procesos de participación ciudadana, pues para ello es indispensable atender a la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

En efecto, de una interpretación gramatical de lo dispuesto en el aludido artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el juicio de revisión constitucional electoral tiene una procedencia acotada, esto es, como un medio de impugnación extraordinario y excepcional que sólo procede si se colman los requisitos que taxativamente se establecen en la Constitución General de la República y en la ley.

Es importante precisar que la expresión adverbial “solamente” está contenida en la última parte del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Federal, que significa “de un solo modo” o “en una sola cosa” según el *Diccionario de la Lengua Española* (20a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, tomo h-z, página 1897), lo que lleva a concluir que la única manera en que dicha vía puede ser procedente será cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

En este sentido, una correcta interpretación del mencionado precepto constitucional, permite considerar que el Constituyente Permanente, consciente de la naturaleza extraordinaria y excepcional del medio de impugnación en comento, estableció expresamente requisitos para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de que no todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas fueran materia de impugnación.

Por otra parte, si se aplica una interpretación sistemática y funcional de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 9° y 86, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos a) y d), y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f) de la propia Constitución, se concluye que estos dispositivos establecen una diferencia clara entre elecciones o materia electoral y procedimientos de participación ciudadana.

Es importante mencionar que deberá interpretarse sistemáticamente el contenido de los artículos 41, fracción IV en relación con el artículo 99, ambos de la Constitución Federal, ya que así lo dispone en forma expresa el precepto legal mencionado en primer término al señalar que: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”, cuyo alcance de su fracción IV, ya quedó establecido en cuanto al carácter extraordinario y excepcional de la referida vía de impugnación, esto es, del juicio de revisión constitucional electoral legalmente previsto para tal efecto.

En este orden de ideas, atendiendo a lo prescrito en el referido artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, relativo a la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, respectivamente, se estableció un sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones, particularmente, los emitidos por el Instituto Federal Electoral; sin embargo, lo anterior no implica que lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, que regula la obligación de los Estados para que todos los actos y resoluciones de sus autoridades electorales, se sujeten invariablemente al principio de legalidad sea extensivo para regular un control de constitucionalidad referente a tales actos y

resoluciones a través del juicio en comento, pues no se puede pasar por alto su carácter excepcional y extraordinario, ya que su procedencia depende del cumplimiento de ciertos requisitos expresamente contenidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los cuales a continuación se enuncian: a) Que los actos o resoluciones impugnados sean definitivos y firmes; b) Que el acto o resolución viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y f) Que se hayan agotado en tiempo y en forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

En lo que se refiere al asunto que fue materia del presente juicio, es oportuno señalar que del mismo no se desprendió alguna violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se entró a su análisis tomando como base los artículos 14 y 16 de la propia Constitución, es decir, se analizó el aspecto de legalidad de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

4. La resolución en comento también argumentó que el origen y evolución de la democracia revelan que ha operado de manera unitaria, sin haberse dividido en especies excluyentes entre sí, por lo que se complementan los conceptos de democracia directa y representativa. De modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no desconoce como parte de sí misma la posibilidad de prever ciertos procesos de participación directa en los actos de gobierno, posición aplicable a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que en su artículo 40 establece la voluntad del pueblo mexicano de constituir su forma de gobierno en representativo y democrático, lo que significa la adopción de la democracia en términos generales, pero a la vez, no suprime la participación directa del pueblo en los proce-

sos que determinen las leyes, posición que se corrobora con lo previsto en los artículos 3º, 25 y 26 de la Carta Magna.

En lo concerniente a tal argumento, se comparte en sus términos, habida cuenta que la democracia es un sistema de gobierno que ha evolucionado con el tiempo, lo que en la actualidad se conoce con el nombre de democracia, se parece muy poco a lo que significaba en épocas anteriores, pues en sus orígenes se integró con la participación directa de la comunidad para la formación y sanción de leyes o la decisión de actos de gobierno importantes; no obstante, dicho sistema evolucionó con motivo del constante crecimiento de la población, así como de las ciudades, por lo que ya no fue posible que a través de asambleas comunitarias se tomaran las decisiones inherentes al aspecto público, sino que hubo la necesidad de elegir representantes que se encargarían de gobernar a los integrantes de la comunidad, constituyéndose de esta manera la democracia representativa.

Es así, que estos dos sistemas de democracia en la actualidad convergen en la legislación electoral mexicana, para crear un sistema que no excluya a ningún sector de la sociedad, por lo que el reto será armonizar ambas formas de democracia.

5. Así también, la resolución de mérito señala que los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace.

Al respecto, es oportuno indicar que se difiere de lo manifestado en el argumento esgrimido, toda vez que los procesos de participación ciudadana no son considerados formalmente como propios de la materia electoral, criterio que tiene sustento en lo aducido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos y condiciones vertidos con antelación en este trabajo.

6. A mayor abundamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que los procesos de participación ciudadana están inmersos dentro de la materia electoral y que su ejercicio, desarrollo y resultado, se sujeta al control de la constitucionalidad y legalidad, por el sistema de medios de impugnación en

materia electoral, ya que a través de éstos se tutela el respeto al principio constitucional democrático de que todos los actos electorales pueden impugnarse a través del sistema de medios de impugnación que rige en el ámbito federal.

En este orden de ideas, afirmó que la única vía idónea y eficaz para asegurar y garantizar ese respeto y control es el juicio de revisión constitucional electoral previsto en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con el artículo 86 y siguientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que si el referido juicio se estimara improcedente, se incumpliría el principio constitucional de que los actos electorales trascendentes deben estar sujetos al control de constitucionalidad por algún medio de impugnación adecuado y accesible.

Asimismo, dicho argumento señala que de una interpretación del artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal, se desprende que en el concepto “comicios” se encuentran comprendidos tanto los procesos electorales como los de participación ciudadana.

Como se podrá observar, este argumento contiene varias afirmaciones que desde nuestra perspectiva no son las correctas, razón por la cual se desglosarán cada uno de los puntos en disenso, en los términos que a continuación se detallan:

En primer lugar, podemos indicar que este argumento tiene como base principal el denominado principio “democrático constitucional”, que se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que consiste en que todos los actos y resoluciones trascendentes en materia electoral se encuentran sujetos al control de la constitucionalidad.

Al respecto, es importante señalar que surge la duda sobre el referido principio y de sus alcances jurídicos, dado que en la resolución en comento se establece que en la especie se actualizó un conflicto entre éste y la regla que delimita la competencia constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, prevista en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Magna, diferencia que se resolvió a través de una *interpretación conforme* a favor del mencionado principio, el cual tiene su sustento en los artículos 3°, inciso a), 25, 26, 40 y 41 de la Constitución Federal, situación que implica la posibilidad jurídica de

examinar la constitucionalidad o legalidad de los procesos de participación ciudadana a la luz del juicio de revisión constitucional electoral o algún otro de los distintos medios impugnativos previstos en el artículo 99 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, es oportuno señalar que dicha interpretación desde un punto de vista teórico, en particular del investigador Eduardo García de Enterría, se caracteriza por otorgar supremacía a la norma constitucional por encima de otras disposiciones normativas que pudieran aplicarse para resolver un caso concreto, máxime cuando se suscite algún conflicto entre la norma constitucional y secundarias, ya que deberán prevalecer las reguladas en la Carta Magna.

En este contexto, se advierte que el método utilizado para argumentar la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral que nos ocupa, se basó en la mencionada interpretación; sin embargo, se desprende que en la presente controversia no se actualizaba la contradicción entre la norma fundamental y las secundarias, más aún porque las normas aludidas (artículos 3º, inciso a); 25, 26, 40, 41 y 99, párrafo cuarto, fracción IV), únicamente están contenidas en un solo ordenamiento jurídico que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tienen la misma jerarquía y alcances jurídicos y, por ende, no podía existir una incompatibilidad para su aplicación, sino más bien, por tratarse de preceptos constitucionales pertenecientes a un sistema jurídico que dan fundamento a un Estado de Derecho, debían interpretarse de manera sistemática.

En tal virtud, es de concluir que al referido órgano jurisdiccional no le corresponde controlar la constitucionalidad de todos los actos o resoluciones electorales, con motivo de la defensa del principio que nos ocupa, puesto que es incorrecto conferir a dicho principio una eficacia interpretativa absoluta, porque equivale a ignorar otros principios y normas aplicables y desconocer las normas constitucionales que establecen expresamente la competencia de ese Tribunal Electoral; por lo que, en nuestra opinión, era necesario valorar dicho principio democrático con otros que también pertenecen al mismo sistema normativo.

Sostener lo contrario, entrañaría soslayar la naturaleza de un principio constitucional y el sistema de constitucionalidad en su

conjunto, lo que va en contra del principio de legalidad componente esencial de todo Estado de Derecho.

A mayor abundamiento, y de conformidad con lo aducido en el voto particular que le recayó a la resolución de marras, a nuestro parecer, no se suscitaba un conflicto entre un principio y una regla que pudiera resolverse a favor del primero, sino más bien, concurrían en la controversia una serie de principios constitucionales que debían resolverse conforme a una interpretación sistemática y funcional.

De tal suerte, la Constitución está pletórica de principios. Si la analizamos en su conjunto, encontramos que en diversos preceptos existen disposiciones que pueden catalogarse como principios. El catálogo de derechos humanos; las menciones a la soberanía popular; a la forma de gobierno republicana y democrática; a la forma federal de Estado; los principios rectores en materia electoral; la división de poderes; los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que rigen la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, etc.

En efecto, de los principios que se debatieron en la controversia de mérito, desde nuestro ángulo, sobresalen dos, el democrático y el de legalidad, este último enfocado a la competencia que se le atribuye al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les faculta, mismo que debe ser interpretado en forma restrictiva, toda vez que se trata de una disposición que le confiere atribuciones a un órgano del Estado.

Por lo anterior, se arriba a la conclusión que el artículo 99 de la Carta Magna forma parte del principio de legalidad que se encuentra inmerso en tal ordenamiento, por lo que era menester armonizar e integrar dicho principio con el democrático, para lograr una interpretación sistemática del ordenamiento legal invocado.

Consecuentemente, concluimos que no se le puede otorgar al principio democrático un rango absoluto, sino que se debe armonizar con los demás principios que se encuentran vigentes en nuestro sistema constitucional y como herramienta deberá usarse una interpretación gramatical, sistemática y funcional.

Por otra parte, el argumento en cuestión está integrado por otros razonamientos que no consideramos idóneos para sustentar dicho criterio, como son los relativos a que los procesos de participación ciudadana conforman la materia electoral, además de que para ser objeto de tutela constitucional, los actos y resoluciones que se impugnen deberán tener la calidad de trascendentes, aspectos sobre los cuales ya se han vertido comentarios en el presente trabajo.

Ahora bien, por lo que hace a la afirmación vertida en la resolución que nos ocupa, en el sentido de que la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar el control constitucional de los procesos de participación ciudadana es el juicio de revisión constitucional electoral, es oportuno señalar que no coincidimos con ésta, por las razones que a continuación se detallan:

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación valoró cuál de los juicios que integran el sistema de medios de impugnación en materia electoral, era el apropiado para conocer y resolver la presente controversia, determinando que era el juicio de revisión constitucional electoral, toda vez que los recursos de revisión, apelación, reconsideración y el juicio de inconformidad previstos en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ejercen el control de la constitucionalidad y legalidad de actos relacionados con procesos electorales de carácter federal; circunstancia que descarta la posibilidad de que los procesos plebiscitarios instrumentados en los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas o del Distrito Federal, admitan cualquiera de estas vías para ejercer su control constitucional y legal.

Por lo que hace al juicio para la protección de los derechos políticos electorales previsto en el artículo 79 y siguientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho órgano jurisdiccional señaló que no era el idóneo y eficaz para el control de los actos derivados de los procesos de participación ciudadana.

Ello es así, porque este medio de defensa es exclusivo de los ciudadanos y se constriñe a los casos en que los actos o resoluciones de la autoridad responsable puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar y ser votado o de asociación,

especificando dentro de este último el de afiliación libre e individual a los partidos políticos, y que en tales hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados se puede hacer efectiva mediante la anulación del acto o resolución combatidos.

Asimismo, refirió que la resolución que se emite en este tipo de juicios únicamente le interesa al involucrado, sin que sea necesario que ésta tenga efectos generales, toda vez que dichas situaciones están previstas en el campo impugnativo en que la legitimación se confiere sólo a los partidos políticos.

Así también, argumentó que los actos o resoluciones relacionados con los procesos de participación ciudadana no afectan de manera individualizada, cierta, directa e inmediata, los derechos de votar, ser votado o de asociación; en todo caso, tales actos podrían trascender y afectar toda la colectividad; de esta manera, de considerar procedente el referido juicio para impugnar los actos derivados de esos procesos, la restitución, que en un momento dado tuviera que hacerse, de acogerse la pretensión, no podría darse solamente y en forma individualizada respecto de la persona o personas que acudieran al juicio de que se trata sino que se afectaría toda la colectividad, involucrándose inevitablemente a todos los sujetos que se encuentran inmersos en la situación creada con el acto reclamado.

Al respecto, es oportuno manifestar que no coincidimos con los planteamientos esgrimidos en la resolución de mérito, tendientes a la no aplicación del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, como la vía idónea para reclamar los actos y resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana.

Ello es así, en virtud de que el referido medio de impugnación, desde nuestra óptica, es el idóneo para ejercer el control de la constitucionalidad en los referidos procesos, toda vez que su naturaleza jurídica consiste en tutelar el voto activo de los ciudadanos, que a su vez, se constituye en el elemento sobre el que se construye la organización de los instrumentos de la democracia directa, en particular del referéndum y plebiscito.

En este contexto, tales procesos de participación ciudadana, fueron creados con el propósito de encauzar la inquietud de los ciudadanos de participar en las decisiones de gobierno, en los términos que quedaron señalados en el capítulo tercero del presente trabajo.

Cabe subrayar que los procesos de mérito son un contrapeso a la democracia representativa, en nuestro sistema electoral, porque fueron diseñados para los ciudadanos, con el propósito de lograr su participación activa en las decisiones de la autoridad, contrariamente a lo que sucede en la democracia representativa, cuyo régimen se caracteriza por ser los partidos políticos los actores únicos, tal y como lo prevé el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 41 del propio ordenamiento, que dispone el último, que serán los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público los que intervengan en los procesos electorales, ya que tienen como finalidad principal promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; como se podrá advertir fácilmente, dichos entes políticos tienen un monopolio con respecto a la democracia representativa, razón por la cual, los procesos de participación ciudadana son un mecanismo mediante el cual los ciudadanos participan en las decisiones de la autoridad a través del sufragio.

Es así que en los procesos de participación ciudadana el bien jurídicamente tutelado es el voto activo que emiten los ciudadanos, por lo que de conculcarse este derecho, la vía natural para su restitución a nivel constitucional deberá ser el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, como lo dispone el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal.

Por las razones vertidas con anterioridad, discrepamos con los argumentos esgrimidos en la resolución de mérito, referentes a que el juicio de los derechos políticos electorales del ciudadano no es viable en este tipo de procesos, en virtud de que los actos o resoluciones que pudieran impugnarse no afectan de manera concreta los derechos de votar y ser votado o de afiliación libre e individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, afirmación que desde nuestra perspectiva no valoró la naturaleza jurídica de este tipo de instrumentos propios de la democracia directa.

Así también, la resolución en comento desestimó el referido juicio argumentando que solamente se puede ejercitar éste cuando se

refiera a actos y resoluciones que puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata, en relación con los derechos de votar, ser votado o de asociación, por lo que en tal hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados deben ser de carácter individual, situación que no siempre se colma en los procesos de participación ciudadana, máxime que en la organización de éstos se suscitan actos y resoluciones que no se constriñen únicamente a un individuo, sino que atañen a todos los participantes inmiscuidos en el proceso.

Además, es oportuno señalar que dicho razonamiento no consideró que algunas legislaciones estatales que prevén este tipo de instrumentos contemplan las situaciones siguientes: a) que los sujetos legitimados para interponer los medios de impugnación derivados de tales procesos únicamente son los ciudadanos; b) que los sujetos legitimados para tales efectos son los ciudadanos, pero que se establezca que los partidos políticos fungirán como garantes de tales procesos, aspecto que se colma, por ejemplo, en el Código Electoral del Distrito Federal, toda vez que en su artículo 41, párrafo último, prevé que los partidos políticos que integran los Consejos del Instituto Electoral local fungirán como garantes en los procesos de participación ciudadana.

Situación que se tradujo para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en conocer y resolver impugnaciones interpuestas tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos, pues de cierta manera, la legislación respectiva les confiere la legitimación para inconformarse por cualquier violación que se suscite en tales procesos.

De los referidos aspectos, surgen interesantes interrogantes que la resolución en comento pasó por alto, pues consideró que en todas las legislaciones estatales que regulan los mencionados instrumentos de participación ciudadana, los partidos políticos podrán intervenir en ellos, ya sea en su calidad de garantes o a través de alguna figura similar sin embargo, omitió considerar los supuestos en que los partidos se encuentran excluidos de los referidos procesos ciudadanos.

Por lo que el criterio sustentado en la resolución de marras, suprimió automáticamente el derecho legítimo que tienen los ciudadanos para impugnar los actos o resoluciones que les causen un

menoscabo a su derecho de votar, resultando contradictorio que en la normatividad electoral local existan las vías para garantizar tal derecho, pero que no exista expresamente algún medio de control de la constitucionalidad para tutelar tales actos.

La resolución en cita, niega a los ciudadanos cualquier vía para reclamar las posibles violaciones que se cometan en perjuicio de su derecho político electoral consistente en el voto activo, pues dicho precedente descarta tanto al juicio de revisión constitucional electoral como al de la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, quedando en consecuencia, los principales actores de este tipo de procesos sin los medios jurídicos para hacer valer sus inconformidades.

En este contexto, reiteramos que la vía idónea para que los ciudadanos pudieran impugnar los actos o resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana es el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, máxime cuando en algunas legislaciones estatales se establece que los partidos políticos no intervendrán en la celebración de los referidos procesos, sin que sea óbice que los ciudadanos al inconformarse lo hagan por trasgresiones de carácter general, que como ya lo hemos indicado, tales actos suelen suscitarse en la organización de los procesos, por lo que es innegable que aún en estos casos el ciudadano se encuentra legitimado para ejercitar la acción en defensa de sus intereses.

Por otra parte, se debe tener presente que actualmente la ciudadanía ya no actúa en un plano individual, sino que se organiza en agrupaciones políticas, a las cuales se les deberán otorgar los mecanismos necesarios que les permitan legitimarse en defensa de los derechos políticos de sus integrantes, más aún si se toma en cuenta la naturaleza de estos instrumentos propios de la democracia directa, pues una interpretación a *contrario sensu*, provocaría un vacío jurídico en el control constitucional de los actos o resoluciones en comento.

Ahora bien, cuando la legislación de participación ciudadana estatal disponga como titulares de dichos instrumentos a los ciudadanos, pero también establezca que los partidos políticos tienen la calidad de garantes, será menester que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano incorpore la legitimación de los citados institutos políticos para impugnar a tra-

vés de esta vía, aquellos derechos que en general pertenecen a la ciudadanía y que fueron violentados por las autoridades electorales competentes, sin que dicha propuesta signifique desvirtuar el presente medio de impugnación, sino simplemente adecuarlo a las necesidades que imperan en la actualidad y a las cuales se les debe dar una respuesta cabal.

Porque sostener la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar los actos o resoluciones derivados de procesos de participación ciudadana, trae implícito transformar una vía que fue concebida expresamente para ser un medio de control de la constitucionalidad de los procesos electorales, donde los únicos contendientes son los partidos políticos de conformidad con el artículo 41 de la Carta Magna, en cuyas controversias sí se dirimen derechos inherentes a tales institutos políticos, mientras que en los procesos de participación ciudadana los titulares de los derechos en pugna son los ciudadanos que, según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, carecen de legitimación para intentar el referido juicio.

En tal virtud, se deberá tener presente que los instrumentos de participación relativos a la democracia directa tienen como origen el voto activo de los ciudadanos, razón por la cual su naturaleza jurídica tiende a identificarse con el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, como posible mecanismo para controlar la constitucionalidad de aquéllos.

V. CONCLUSIONES

Finalmente, una vez que se han abordado los aspectos más relevantes del tema propuesto, a continuación señalaremos las conclusiones siguientes:

1. Que los procesos de participación ciudadana aún se encuentran en una etapa de integración tanto teórica como procesal en el Derecho Electoral mexicano, lo que trae como resultado una regulación que presenta inconsistencias, sobre todo en la tutela jurisdiccional de tales instrumentos.
2. Que los procesos de participación ciudadana están regulados en mayor medida en las legislaciones electorales estatales, toda vez

que en términos generales establecen los medios de impugnación tendientes a reparar cualquier violación que surja durante el desarrollo del referido proceso, por lo que se colma el principio de legalidad, obviamente con las limitaciones mencionadas anteriormente. No obstante, a nivel federal dichos mecanismos no están regulados y, por ende, no existe un control de su constitucionalidad.

3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo un criterio inexacto en la sentencia en comento, al pretender encuadrar los procesos de participación ciudadana dentro de la tutela del juicio de revisión constitucional electoral transformando una vía específica que surgió con la reforma político-electoral del año 1996, con el propósito de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de los procesos electorales, como quedó señalado con antelación, además de que dicho medio de impugnación es exclusivo de los partidos políticos como titulares de los derechos que se encuentran en pugna durante los referidos comicios.

4. Desentrañar el contenido del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Federal, en el sentido de que el concepto “comicios”, es equiparable tanto a los procesos electorales como a los de participación ciudadana, es consecuencia de una interpretación aislada que pasa por alto los diferentes principios constitucionales que rigen la materia electoral, principalmente el de legalidad en el aspecto relativo a la competencia que faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Ahora bien, con respecto al principio denominado “democrático”, al cual alude la resolución en comento y que deriva del artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es oportuno señalar que se le otorga un valor absoluto en detrimento de los demás principios que conforman la materia electoral y que se encuentran en el mismo nivel jerárquico. Principio democrático consistente en que todos los actos y resoluciones que se susciten en la materia electoral y que sean trascendentes se encuentran incluidos en el sistema de medios de impugnación en materia federal; no obstante lo anterior, tal afirmación omite que los procesos de participación ciudadana conforme el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no son considerados como propios de la materia electoral, además de que el término “trascendente”, no se encuentra previsto norma-

tivamente, provocando con ello una amplia discreción por parte del juzgador para determinar qué actos o resoluciones son materia del juicio que nos ocupa, dependiendo de su trascendencia.

6. En este orden de ideas, podemos referir que desde nuestro punto de vista, el medio de impugnación utilizado para resolver la controversia del proceso plebiscitario celebrado en el Distrito Federal, no fue más idóneo, habida cuenta que consideramos que el juicio para la protección de los derechos políticos electorales es más acorde al tipo de conflictos que se pueden suscitar en los instrumentos de participación ciudadana, máxime en aquéllos que involucran el voto activo de los ciudadanos, pues es necesario tomar en cuenta que los mencionados procesos inherentes a la democracia directa, tienen como propósito procurar la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas, relegando a un segundo plano a los partidos políticos.

7. La resolución en comento sentó como precedente que los ciudadanos en los procesos de participación ciudadana, carecen de legitimación para hacer valer cualquiera de los juicios que controlan la constitucionalidad en la materia electoral, situación que deja en estado de indefensión a los ciudadanos, en especial a aquéllos en los que la legislación estatal electoral contempla que serán los únicos que podrán participar en los procesos de participación ciudadana, máxime si se toma en cuenta que el voto activo es fundamental para el desarrollo de estos procesos.

8. Es así, que desde nuestra perspectiva y con el objeto de que sea congruente el sistema electoral actualmente regulado en nuestra legislación constitucional y legal, se sugiere como vía idónea para reclamar actos y resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que inclusive, los partidos políticos podrán ejercitar dicha acción cuando funjan como garantes en sus respectivos ordenamientos electorales estatales, en defensa de los derechos de la colectividad que se hayan visto vulnerados por las autoridades electorales competentes.

9. Asimismo, tomando en consideración que son los ciudadanos los principales titulares de los derechos que convergen en los procesos de participación ciudadana, se deberá valorar su participación para que puedan ejercitar el juicio para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano, para el caso de que reclamen actos que afecten los derechos políticos electorales de la colectividad, para que en un momento dado la resolución que se dicte tenga efectos generales.

10. Como se podrá advertir, los procesos de participación ciudadana son instrumentos que aún no se encuentran plenamente reconocidos en el ámbito jurisdiccional constitucional, por lo que el reto será el encuadrarlos de alguna manera a las vías que actualmente existen, o bien, que a través de una reforma se contemple su regulación en forma expresa y puntual, que atienda a la naturaleza jurídica de dichos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *Por una Justicia Constitucional Federalista en Materia Electoral*, México, UNAM, 2001.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.
- Merino, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- Terrazas Salgado, Rodolfo, *Reflexiones sobre el juicio de revisión constitucional electoral*, México, Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales, tomo II, 1992.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Decretada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995, con reformas y adiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1998.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936 y actualizada hasta la fecha.

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996.

OTROS

Iniciativa de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, de 5 de junio de 1995.

Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral y del Distrito Federal 1996, presentada por los grupos parlamentarios de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como el Ejecutivo Federal, de fecha 25 de julio de 1996.

Sentencia y Voto de Minoría relativos a la Acción de Inconstitucionalidad número 5/99, promovida por Mariano Palacios Alcocer, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 30 de abril de 1999.

Resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional electoral identificada con el número de expediente: SUP-JRC-118/2002, cuyos actores fueron los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia, del 30 de agosto del año 2002.