

# PONENCIAS

## POR UNA JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERALISTA EN MATERIA ELECTORAL

Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ\*

El sistema mexicano de justicia constitucional en materia electoral surge apenas en 1996, después de que había sido cancelado prácticamente desde 1881.

Hasta 1996 y desde 1987, en el país tuvimos un sistema de justicia en materia electoral que sólo era para el control de legalidad de actos y resoluciones electorales. Durante este periodo, únicamente había jurisdicciones ordinarias de legalidad en materia electoral, una federal y treinta y un locales, a cargo de tribunales electorales autónomos, que respectivamente eran uno federal y treinta y un locales.<sup>1</sup>

\* Magistrado de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1 En materia federal, entre 1987 y 1990, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, y, entre 1990 y 1996, el Tribunal Federal Electoral fueron las únicas instancias judiciales con atribuciones para examinar la legalidad de los actos y resoluciones electorales relativos a los comicios federales, sin que la constitucionalidad o legalidad de sus resoluciones pudieran ser revisadas por ninguna otra instancia judicial; aunque sí podían ser variadas por una instancia política, que lo era el Colegio Electoral, encargado de calificar en última y definitiva instancia la elección respectiva. En materia local, de manera análoga a la federal, cada uno de los tribunales electorales locales, que empezaron a surgir también en 1987, examinaba la legalidad de lo actuado por las autoridades electorales de su correspondiente entidad federativa, con motivo de los comicios de sus respectivos gobernadores, diputados locales y ayuntamientos, sin que existiera instancia judicial diversa —local, federal o constitucional— que revisara sus determinaciones. El número de 31 jurisdicciones locales y 31 respectivos tribunales electorales locales, hasta 1996, se explica en razón de que el Distrito Federal careció de jurisdicción y tribunales electorales propios, hasta 1998-1999, cuando su Asamblea Legislativa ganó la atribución para expedir disposiciones legales electorales, y el Código Electoral del Distrito Federal efectivamente se expide.

Hasta 1996 y prácticamente desde 1881, en México no hubo vía judicial a través de la cual pudiera exigirse el cumplimiento de las normas constitucionales de contenido electoral.<sup>2</sup> Esto debido a que:

1) El juicio de amparo fue considerado improcedente en la materia comicial, desde el 6 de agosto de 1881, cuando la Corte consolidó la denominada “tesis Vallarta”, estableciendo “precedente —que llegó a ser jurisprudencia— de que no podía inmiscuirse en los títulos de la legitimidad de las autoridades de cualquiera de los tres poderes, fuesen federales o estatales”.<sup>3</sup> La tesis Vallarta, que inicialmente le impidió al Poder Judicial federal intervenir, por la vía del juicio de amparo, en materia electoral, fue luego secundada por la jurisprudencia de 1920, que estableció que “la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”,<sup>4</sup> y finalmente, la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral sería

2 Las atribuciones que, de conformidad con el artículo 97 constitucional, le corresponden a la Suprema Corte para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público”, así como la competencia que, entre 1977 y 1986, tuvo la Corte para conocer del recurso de reclamación en contra de las determinaciones del colegio electoral que calificaba la elección de diputados, son antecedentes formalmente judiciales que, sin embargo, no tienen mucha trascendencia como medios de control judicial de la juridicidad. En el primer caso, ni siquiera está previsto que se dicte sentencia, sino que, en su caso, las conclusiones de la investigación, y en el segundo caso, las sentencias no eran vinculatorias para los colegios electorales, además de que pocos casos se presentaron en la realidad, todos los cuales fueron desechados por improcedentes.

3 En “Contradicciones de criterio en la tesis de incompetencia de origen”, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, t. II, p. 190. Y por cuanto hace a la improcedencia del amparo contra leyes en materia electoral, es interesante el hecho de que, en enero de 1881, la Suprema Corte “hizo todo lo posible para que los jueces de Distrito no se involucraran en los asuntos políticos de los estados de la República”, incluso ordenó se averiguara la responsabilidad en que pudo haber incurrido un juez de distrito que estimó procedente la suspensión planteada en un amparo contra una ley electoral. Esto puede verse en “Amparo contra una ley electoral”, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX, ibidem*, pp. 251-255.

4 Tesis cuyo rubro y texto es: “*Derechos Políticos. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales*”, visible en el Apéndice al tomo LXXX, tesis 312, p. 516. El fundamento de la Corte para no considerar a los derechos políticos como garantías individuales fue el que no están consignados dentro de los primeros veintinueve artículos constitucionales. Argumento simplista de “topografía constitucional” que luego habría de moderar la Corte cuando consideró que los requisitos de proporcionalidad y equidad respecto de la obligación de contribuir a los gastos públicos, previstos en el artículo 31 constitucional, sí eran garantía individual. Moderación o corrección de criterio que sin embargo nunca incluyó a los derechos políticos.

reiterada en la Ley de Amparo de 1936 (artículo 73, fracciones VII y VIII).

2) Hasta 1996, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de leyes, estas últimas introducidas en la Constitución en 1994, mediante reformas al artículo 105 de la carta magna, fueron improcedentes en materia electoral.<sup>5</sup>

Finalmente, en agosto de 1996, básicamente mediante reformas a los artículos 41, 60, 99 y 105 de la carta magna,<sup>6</sup> se introdujo en México un sistema de justicia constitucional en materia electoral, cuya jurisdicción fue distribuida de la siguiente manera:

A) A la Suprema Corte se le asignó la competencia para controlar la constitucionalidad de normas de carácter general en materia electoral, ya sean leyes federales o locales; nueva atribución de la Corte, que ésta incorporó sin problema a su ya vigente esquema de acciones de inconstitucionalidad de leyes.

B) Al Tribunal Electoral federal —que la propia reforma incorporó al Poder Judicial federal, ahora con la denominación de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF)—,<sup>7</sup> le fue conservada su competencia para controlar la legalidad de cualquier acto o resolución dictado por una autoridad electoral federal, y adicionalmente le fueron atribuidas las siguientes nuevas competencias jurisdiccionales, que han sido materia de un permanente debate y que les ha impedido consolidarse con plena legitimidad dentro del derecho mexicano:

5 Mediante la reforma de 1996 al artículo 105 constitucional se estableció la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad de leyes, también en materia electoral; sin embargo, las controversias constitucionales aún siguen siendo improcedentes en la materia electoral.

6 Mediante reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, se estableció, básicamente en los artículos 41, 60, 99 y 105 de la carta magna, que en materia electoral también regiría el principio de constitucionalidad, cuya tutela jurisdiccional se encargó al Poder Judicial de la Federación. Posteriores reformas legales a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, consolidaron el actual sistema de justicia constitucional en materia electoral.

7 En cierta forma, es admisible decir que el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es continuación o conversión del previo Tribunal Federal Electoral.

- a) Jurisdicción para calificar si los actos y resoluciones electorales de cualquier autoridad, son o no directamente violatorios de un precepto constitucional; competencia que es cuestionada por quienes la consideran contraria al esquema adoptado por México de control concentrado de la constitucionalidad, y
- b) Jurisdicción para calificar la legalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales locales, y preponderantemente para determinar, a través del juicio de revisión constitucional electoral, si los tribunales electorales de las entidades federativas, en las resoluciones definitivas y firmes que hubieren dictado, interpretaron y aplicaron correctamente su propio derecho electoral local; competencia cuestionada por quienes la estiman contraria al espíritu del pacto federal.

Ahora bien, en relación con los cuestionados alcances de la nuevas competencias judiciales en materia comicial, mi opinión, al respecto, es en términos generales la siguiente:

1) Que la jurisdicción del TEPJF para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales se fortalezca de tal manera que esta jurisdicción se consolide como efectivo garante de que las elecciones en todo el país se realicen con apego a las normas y principios electorales básicos que la Constitución consigne.

2) En cambio, por cuanto hace a la jurisdicción del TEPJF para controlar la legalidad de lo actuado por las autoridades electorales locales, que incluye atribuciones para que el Tribunal federal, como instancia de casación, determine en qué casos los tribunales electorales locales interpretan y aplican correctamente su propio derecho local, opino que debe ser suprimida.

Casación, como nos enseña Fix-Zamudio, es el “medio de impugnación a través del cual se examina la legalidad de la actividad del juez en el procedimiento y en la sentencia, que de ser acogido, puede producir el efecto de anular el fallo respectivo, ya sea para reponer el citado procedimiento o con el propósito de que se pronuncie una nueva sentencia de fondo”.<sup>8</sup> Y por casación electoral, en este trabajo, me referiré a la faceta (no a la totalidad) del juicio de revisión constitucional electoral, a través

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Casación”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, p. 428.

de la cual el TEPJF puede revisar la legalidad de lo resuelto por los tribunales locales, y en general de lo actuado por una autoridad local (aunque casación, en sentido estricto, sería sólo la revisión que hace un tribunal respecto de lo actuado por otro órgano jurisdiccional).

En efecto, el juicio de revisión constitucional electoral, en los términos previstos por la Constitución y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede para impugnar las resoluciones definitivas y firmes que hubieren dictado las autoridades electorales de cualquier entidad federativa, siempre que éstas puedan resultar determinantes para el desarrollo o el resultado final de un proceso electoral local; por lo tanto, el citado juicio:

- Ciertamente, es un medio de control de la constitucionalidad a través del cual el TEPJF revisa si la resolución local controvertida es o no directamente inconstitucional.
- También es un medio de control de la legalidad local, a través del cual el TEPJF examina si la autoridad local, que por regla general es un tribunal local, interpretó y aplicó correctamente las leyes de su respectiva entidad federativa.

Mi opinión de eliminar la referida casación electoral se funda, básicamente, en las siguientes dos razones:

*Primera razón.* Los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional electoral no tienen justificación jurídica ni histórica ni política en nuestro México federal, y esta carencia de justificación los ha convertido en causa que resta legitimación a la justicia constitucional electoral, y que motiva “tensiones”<sup>9</sup> entre ésta y los tribunales y gobiernos de las entidades federativas.

En realidad, que la jurisdicción constitucional electoral sea de casación, sólo puede justificarse invocando la desconfianza en los tribunales

<sup>9</sup> El término “tensiones” lo uso con el sentido que le da el procesalista de la Universidad Complutense de Madrid, Andrés de la Oliva Santos, para quien una “tensión” por competencia jurisdiccional no equivale a un “conflicto” de competencia susceptible de plantearse y resolverse por vía judicial, sino a una confrontación de opiniones académicas o políticas, entre quienes cuestionan y quienes defienden el alcance de la jurisdicción constitucional para fiscalizar a las jurisdicciones ordinarias. Véase Oliva Santos, Andrés de la, “La tensión entre el Tribunal Constitucional y la jurisdicción ordinaria”, en Punset Blanco, Ramón y Santos Vijande, Jesús (dirs.), *Jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional*, España, Junta de Galicia, 1996, pp. 35-70.

locales, y por esta razón resulta difícil de legitimar frente a los ojos de juzgadores, autoridades y ciudadanos de la mayoría de las entidades federativas. Justificar que el TEPJF se sobreponga en todas las atribuciones judiciales de un tribunal electoral local es fácil sólo en aquellos casos de excepción en los que la percepción general coincide en que la intervención del Tribunal federal sirvió para dejar sin efectos la actuación de un tribunal local espurio sometido a la voluntad de los caciques locales. Sin embargo, esta legitimación no es tan fácil cuando, como ocurre en la mayoría de los casos, existe la percepción de que el Tribunal federal se ha sobrepuesto a un tribunal local, que es autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, pero que simplemente tiene, en relación con la ley electoral de su propio estado, una opinión diferente a la del tribunal federal.

*Segunda razón.* Porque los alcances casacionales de la justicia constitucional electoral de ninguna manera son elemento que indispensablemente se requiera para garantizar el efectivo respeto de las normas y principios básicos que deben regir en todo proceso comicial.

La vigencia de las premisas eleccionarias básicas puede lograrse de manera efectiva y eficiente, expresándolas detalladamente en la forma de derechos o garantías constitucionales de alcance nacional, y consolidando como garante de tales derechos y garantías fundamentales a una jurisdicción constitucional fuerte y accesible, también de alcance nacional (el desarrollo de las normas comiciales básicas puede lograrse reformando directamente el texto de la carta magna, o bien, mediante el gradual avance de la jurisprudencia constitucional).

Constitucionalizar los derechos electorales básicos, claro está, no tiene porqué traducirse en suprimir las leyes electorales de las entidades federativas, para que en su lugar rija sólo un nuevo derecho electoral constitucional, cuyo control esté a cargo de una jurisdicción nacional. Esto es, la constitucionalización referida, más que centralizar al derecho electoral, lo haría concorde con nuestro federalismo, ya que sería para asegurar que en todas las elecciones que se celebren en el país, se observen los derechos y principios electorales esenciales, pero más allá de los cuales cada entidad federativa soberanamente podría establecer normas electorales adicionales, de rango legal o inferior, cuya efectiva vigencia quedaría garantizada, en última y definitiva instancia, por las propias jurisdicciones ordinarias locales, cuya consolidación también debe promoverse.

Más adelante, en este trabajo, voy a detallar las siguientes afirmaciones que hice: *a)* que en México no se justifica un esquema de justicia constitucional casacional, en materia electoral; *b)* que el juicio de revisión constitucional electoral, es de casación, y *c)* que eliminando la casación electoral, de cualquier modo, podría garantizarse en todo el país la observancia de los derechos y principios electorales fundamentales, mediante la constitucionalización de éstos y mediante la consolidación de una jurisdicción constitucional fuerte y accesible que corrija cualquier acto que los contraríe.

Pero antes voy a hacer unas precisiones sobre el sentido y alcance de la opinión que aquí presento. Empezaré por precisar lo que propongo y lo que no propongo.

Opino que la jurisdicción constitucional electoral, en general, y el juicio de revisión constitucional electoral, en particular, deben continuar, pero para examinar precisamente la constitucionalidad y no la legalidad de lo actuado por las autoridades electorales locales. Por lo tanto, no propongo ni la desaparición de la jurisdicción constitucional en materia electoral ni la derogación del juicio de revisión constitucional electoral ni que todas las decisiones judiciales locales sean inimpugnables, ni que el TEPJF nunca pueda declarar el derecho ordinario local. A continuación me explico:

En relación con las resoluciones definitivas y firmes de los tribunales electorales locales, específicamente opino que debiera reformarse el esquema actual que permite a los juzgadores federales revisar la resolución judicial impugnada a partir de sobreponerse en todas las atribuciones judiciales de los juzgadores locales, para que en lugar de esto, la jurisdicción constitucional se concentre sólo a examinar si la jurisdicción local vulneró o no algún derecho o garantía constitucional, pudiendo anular únicamente las resoluciones judiciales locales que sean declaradas inconstitucionales.

No omito reiterar que, en mi opinión, un esquema para revisar sólo constitucionalidad y no legalidad, de ninguna manera implica reducir de manera inconveniente el espectro de sentencias locales susceptibles de revisión, de tal manera que haya riesgo de que se vuelvan inimpugnables algunas resoluciones locales que violen derechos “importantes”. Esto no pasará en la medida en que los derechos “importantes” estén precisamente en la Constitución (en su texto o interpretación jurídica) y por lo tanto sean objeto de custodia de la jurisdicción constitucional.



Para ilustrar lo anterior, tal vez sirva mencionar algunos casos de sentencias locales que podrían ser anuladas por inconstitucionales:

- a) Sería inconstitucional un acto o resolución judicial local que vulnera el artículo 17 de la carta magna al denegar injustificadamente el acceso a la justicia. Un caso como éste ya ocurrió cuando el TEPJF revocó la sentencia de un tribunal local que consideraba improcedente un medio de impugnación electoral que había sido presentado sin el escrito de protesta que la ley local establecía como requisito de procedencia, y que el Tribunal federal estimó inconstitucional por ser directamente atentatoria de lo dispuesto en el artículo 17 de la carta magna.<sup>10</sup>
- b) Sería contraria al artículo 16 constitucional una sentencia arbitraria por carecer de motivación. Como ha sostenido la Corte en Argentina, “sentencia arbitraria es aquella que no es derivación razonada del derecho vigente apoyada en los hechos de la causa”,<sup>11</sup> y así podríamos entender que no hay la debida motivación, no cuando ésta se estructure sobre una interpretación o aplicación equivocada de la ley, a juicio del juzgador constitucional, sino cuando la motivación esté ausente del todo o carezca de racionalidad. El límite entre una sentencia “razonable” y una “irrazonable”, tendría que fijarse caso por caso y “a golpe de jurisprudencia”, aunque también podríamos aprovechar la profusa doctrina y jurisprudencia extranjera sobre el tema.
- c) Y sobre todo, podría también anularse, total o parcialmente, una sentencia judicial local que se traduzca en vulneración del contenido constitucional de cualquiera de los derechos electorales sustantivos del ciudadano (cuidando desde luego que al proteger los derechos constitucionales de unos ciudadanos, no se provoque una más grave afectación a otros derechos constitucionales). Claro que para este efecto habría que delimitar cuál es la base constitucional, y cuál la extensión susceptible de configuración legal, por

<sup>10</sup> El TEPJF consideró inconstitucional el exigir el escrito de protesta como requisito de procedencia, en los casos SUP-JRC-041/99, SUP-JRC-127/99 y SUP-JRC-165/99, en los que se reiteró el criterio citado, que se constituyó en la tesis de jurisprudencia J.06/99 del TEPJF.

<sup>11</sup> Véase Hitters, Juan Carlos, “La jurisdicción constitucional en Argentina”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 298.

ejemplo, de los derechos de votar y ser votado, así como del derecho a la equidad en la contienda electoral, entre otros importantes derechos político-electorales.

La sentencia dictada el pasado 12 de diciembre, por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, con la que se puso fin al juicio *Bush vs. Gore*, contiene diversos razonamientos interesantes que pueden ejemplificar cómo un tribunal constitucional examina la constitucionalidad, y no la legalidad, de lo resuelto por un tribunal local. En esta sentencia, la citada Corte apuntó que la cuestión a resolver no era si la Corte Suprema de Florida tenía o no atribuciones legales para establecer cuándo un voto era legal, o para ordenar un recuento manual de votos, sino que lo que debía decidirse era si los procedimientos de recuento adoptados por la Corte de Florida eran o no violatorios de la garantía de protección igual de la decimocuarta enmienda (*Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment*). Garantía constitucional ésta, que para la materia electoral en los Estados Unidos implica, entre otras cosas, que cualquier entidad federativa que hubiera decidido soberanamente que la designación de sus electores al colegio encargado de elegir al presidente del país, se hiciera mediante votación ciudadana (en Estados Unidos un estado puede decidir que sus electores intermedios sean designados no por elección popular, sino por otra vía, como por ejemplo, por designación del respectivo congreso estatal), debe garantizar a los ciudadanos el derecho de votar en términos iguales, y el Estado no debe, mediante cualquier posterior tratamiento arbitrario o disparatado, valorar el voto de una persona por sobre el de otra (“*having once granted the right to vote on equal terms, the State may not, by later arbitrary and disparate treatment, value one person’s vote over that of another*”).<sup>12</sup>

Por cuanto hace a los actos o resoluciones electorales, definitivos y firmes, de cualquier autoridad no jurisdiccional de las entidades federativas, como por ejemplo el Congreso, o la comisión o instituto electoral del respectivo estado, opino que éstos deben ser susceptibles de impugnarse directamente a través del juicio de revisión constitucional electoral, sólo en aquellos casos en que la Constitución o la ley de la res-

12 Véase Suprema Corte de los Estados Unidos, núm. 00-949, *Geroge W. Bush et al., petitioners; Albert Gore, Jr. et al.*, 12 de diciembre de 2000, *Per Curiam*.

pectiva entidad federativa, de manera inconstitucional, los excluya del sistema de control de legalidad local o expresamente los considere como definitivos y firmes.

En efecto, es inconstitucional considerar que cualquier acto o resolución electoral local sea inimpugnable ante la jurisdicción ordinaria de su respectiva entidad federativa, toda vez que el artículo 116, fracción IV, inciso *d*, de la carta magna, consigna el principio de que la legalidad de todo acto o resolución electoral debe ser susceptible de controvertirse jurisdiccionalmente en su respectivo estado. Y frente a un caso así, me parece adecuado que la jurisdicción constitucional, que es precisamente la encargada de garantizar la vigencia de las normas de la carta magna, pueda, o bien realizar subsidiariamente la función jurisdiccional vedada al tribunal local, o bien reenviar el asunto a la jurisdicción ordinaria de la respectiva entidad federativa, para el efecto de que dicte una sentencia de fondo que califique la legalidad del acto impugnado (sentencia judicial local, que sería susceptible de impugnarse otra vez ante la jurisdicción constitucional, aunque sólo por inconstitucionalidad y no por ilegalidad).

En mi punto de vista, el avance más importante de la democracia mexicana en los últimos años ha sido el lograr la plena juridicidad del derecho electoral, de tal manera que el efectivo cumplimiento de sus normas no depende sólo de la voluntad variable de quienes están obligados a cumplirlas, sino que está garantizado por un sistema contencioso de naturaleza judicial. Que sea la jurisdicción constitucional la que garantice el principio de constitucionalidad en materia electoral, y que sea la jurisdicción ordinaria local la que, en última y definitiva instancia, controle el que las autoridades de la respectiva entidad federativa actúen con apego a sus propias leyes locales, es lo que yo propongo. De ningún modo acepto que pueda haber actos electorales exentos del control judicial.

Lo anterior, desde luego, al margen de la dificultad que en ocasiones supone el calificar cuando estamos frente a un acto o resolución materialmente electoral, y no frente a una norma de carácter general que sólo puede impugnarse a través de una acción de inconstitucionalidad de leyes (artículo 105, fracción II, constitucional), ni tampoco frente a un acto o resolución no electoral. Para ilustrar esto último pudiera servirnos imaginar el caso de que el Congreso de Coahuila emitiera una resolución a través de la cual suspendiera a un ciudadano en el ejercicio de

sus derechos políticos, incluyendo su derecho a votar, por resistirse a servir los cargos de elección popular sin causa justificada;<sup>13</sup> pues bien, siguiendo las ideas de Dieter Nohlen, podríamos considerar que tal resolución cae dentro del campo del derecho electoral en sentido estricto, pues tiene que ver con “el derecho del individuo a influir en la designación de los órganos... [que] remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico-constitucional”,<sup>14</sup> sin embargo, siguiendo el criterio de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Aguirre, Mariano Azuela, Genaro Góngora y Jesús Gudiño, habría que considerar que esa resolución afecta un derecho político, pero no necesariamente una norma electoral:

La diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del partido político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los partidos políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos... Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito *sine qua non*, para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.<sup>15</sup>

13 El artículo 67, fracción XXVII, en relación con los artículos 18-20 y 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, establece la atribución del Poder Legislativo del estado para suspender en el ejercicio de sus derechos ciudadanos a quien sin causa justificada no desempeñe el cargo de elección popular para el que haya sido electo (el artículo 38, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también prevé suspensión de la ciudadanía para quien incumpla injustificadamente con sus obligaciones ciudadanas, aunque a diferencia de la Constitución de Coahuila, deja sin definir a la autoridad competente para valorar si hubo o no causa justificada, e imponer, en su caso, la sanción que proceda).

14 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en el mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (edición alemana original de 1978), pp. 53 y 54. Las ideas de Nohlen sobre el concepto amplio y el concepto estricto de derecho electoral se basan en las ideas de Braunias (Braunias, Karl, *Das Parlamentarische Wahlrecht*, Berlín, De Gruyter, 1932, vol. II, p. 2.)

15 Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ley de participación ciudadana*,

Ahora bien, cuando afirmo que la competencia del TEPJF debería reformarse para que éste no anule actos o resoluciones electorales locales por considerarlos ilegales, esto no significa que yo esté proponiendo que en ningún caso el citado Tribunal federal debe poder declarar el derecho ordinario local.

Para la materia electoral, no hay duda de que debe haber una jurisdicción constitucional plena, como la actual, con atribuciones suficientes no sólo para revocar cualquier acto o resolución inconstitucional, sino también para, incluso, dictar una nueva determinación que sustituya a la anulada, cuando tal provisión sea necesaria para lograr la completa salvaguarda del derecho constitucional vulnerado, y aunque la emisión de la nueva resolución por parte del tribunal constitucional implique que éste sustituya a la autoridad local responsable que hubiere emitido el acto anulado.

Así pues, cuando el tribunal electoral con jurisdicción constitucional se sustituye en la autoridad local para dictar el nuevo acto que sustituya al revocado, por supuesto que debe tener atribuciones para declarar el derecho ordinario local, precisamente de la misma manera en que originalmente debió hacerlo la autoridad local.

Opino que debe evitarse que el Tribunal de constitucionalidad en materia electoral, a partir de un examen de legalidad, determine la nulidad de un acto impugnado. Toda revocación debería ser declarada sólo como conclusión de un examen de constitucionalidad. Sin embargo, una vez anulado el acto impugnado, el tribunal de constitucionalidad debe poder, con plenitud de jurisdicción, sustituirse en la autoridad local responsable y aplicar la ley local respectiva cuando esto sea necesario para la salvaguarda de los derechos constitucionales, o bien reenviar el caso a la autoridad responsable para el efecto de que ésta dicte un nuevo acto dentro de los límites constitucionales.

Por cuanto hace al recurso de reconsideración, a través del cual la Sala Superior del TEPJF revisa las sentencias que las salas regionales del propio TEPJF hubieren dictado al resolver los juicios de inconformidad, éste también es casacional, ya que a través de él se examina si la sala fiscalizada interpretó y aplicó correctamente (la Constitución en su

México, 1996, Serie Debates Pleno, núm. 3, pp. 227 y 228. Puede verse el voto minoritario que los citados ministros formularon respecto de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/95.

caso, y) la legislación ordinaria federal en materia electoral. Sin embargo, en mi propuesta de suprimir la casación electoral, de ninguna manera queda incluido el suprimir el recurso de reconsideración, de la misma manera que tampoco debe suprimirse la posibilidad de que en cada entidad federativa, las salas de los tribunales superiores de justicia “casen” los fallos de los juzgados o tribunales de primera instancia.

En México, el TEPJF tiene a su cargo tanto la jurisdicción constitucional como la jurisdicción ordinaria federal en materia electoral. Lo mismo que, en general, ocurre con el Poder Judicial de la Federación; lo cual explica por qué entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria federal no haya tensiones, no porque ambas se hayan fusionado en una sola, sino porque ambas las ejerce un mismo órgano jurisdiccional, que por supuesto nunca entra en tensión consigo mismo.

Sin embargo, lo anterior no lo debemos tomar los juzgadores federales como razón para despreocuparnos del tema, pues no hay que descartar la posibilidad de que en un futuro en México, la jurisdicción constitucional se encargue separada y exclusivamente a un sólo órgano, como ocurre en España con el Tribunal Constitucional, o como ocurre en Francia con el Consejo de Estado,<sup>16</sup> y en este caso lo más conveniente sería que un tribunal diverso al constitucional tuviera la atribución de declarar el derecho ordinario federal, en última y definitiva instancia.

El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano también permite el examen casacional de las sentencias dictadas por los tribunales locales, sin embargo, su análisis lo dejaré pendiente para una posterior ocasión, ya que este medio de impugnación me gustaría tratarlo, más que como parte del problema, como parte de una solución para lograr la efectiva tutela jurisdiccional de los derechos electorales fundamentales.

Dos últimas aclaraciones:

*Primera.* La opinión que aquí presento no se orienta a determinar si el TEPJF en sus sentencias ha hecho una exacta o inexacta aplicación del derecho, sino que más bien se inscribe en un debate sobre la conve-

16 En julio-septiembre de 1999, durante la negociación de una plataforma común que pudiera servir de base a una coalición de partidos para las elecciones federales de 2000, se planteó la posibilidad de crear un tribunal constitucional separado del Poder Judicial federal, siguiendo el esquema del Tribunal Constitucional de España o el Consejo de Estado francés; en el caso de que la jurisdicción constitucional y la jurisdicción federal se encargaran separadas a órganos diversos, habrían, sin duda, “tensiones” entre ellas.

nencia de mantener o reformar el régimen jurídico en vigor. Es mi convicción que el TEPJF, siempre ha actuado en estricto apego a su competencia constitucional y legal, pero esto es independiente de mi opinión en el sentido de que convendría acotar los alcances de la citada competencia. E incluso, me parecería incorrecto que la plena juridicidad con la que actúa el TEPJF pudiera ser tomada como escudo formal para simplemente menospreciar o descalificar propuestas de reforma que en todo caso hay que analizar, tomando en cuenta que las instituciones públicas, además de perfectibles, deben evolucionar a la par de la sociedad a la que sirven.

*Segunda.* Las ideas que hoy pongo a su consideración, ni se me han ocurrido últimamente ni tampoco son originales en su mayor parte. Los primeros esbozos de la opinión que presento en este trabajo, los expuse en 1999, en un Congreso Nacional de Tribunales Electorales,<sup>17</sup> y también en un artículo publicado en ese año.<sup>18</sup> Y las ideas centrales de este trabajo no son sino el eco de voces muy importantes dentro de la comunidad judicial y académica del país, que han venido formando una poderosa corriente de opinión a favor de un federalismo judicial; corriente dentro de la cual me gustaría ver transitar el futuro de la justicia constitucional electoral.

Entre las voces a las que me refiero, está la del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel,<sup>19</sup> la de la Conferencia Nacional de Presidentes de los Tribunales

17 En agosto de 1999 presenté, en la ciudad de Zacatecas, una ponencia en el Primer Congreso Nacional de Tribunales Estatales Electorales, con el tema “Tensiones por motivo de competencia, entre la jurisdicción constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la jurisdicción de los tribunales electorales locales (descripción jurídica de un problema común a todo sistema de jurisdicción constitucional fiscalizadora de la jurisdicción ordinaria)”, incluida en la *Memoria del 1er. Congreso Nacional de Tribunales Estatales Electorales. La justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, 1999.

18 Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Juicio de revisión constitucional electoral”, *Tribuna Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas*, Zacatecas, México, núm. 4, octubre-diciembre de 1999, pp. 4-17.

19 El ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, ha dicho que “él, al igual que otros ministros de la Corte consideran que debe modificarse, es el hecho de que el Poder Judicial de la Federación tenga que conocer en el amparo directo las apelaciones de sentencias de los tribunales superiores de los estados”. Lo anterior, debido a “que si bien se pensaba en el siglo pasado que debido a los intereses locales y cacicazgos se hacía necesaria la intervención del Poder Judicial Federal, en la actualidad las condiciones han cambiado diametralmente, al

Superiores de Justicia del país,<sup>20</sup> así como las de destacados académicos como José Barragán Barragán, integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral,<sup>21</sup> Samuel del Villar,<sup>22</sup> y otros muchos que se han manifestado en contra de que la jurisdicción constitucional, a través del amparo directo, fiscalice casacionalmente las sentencias de los tribunales locales.

También dentro de la corriente a favor de un federalismo judicial, están la opinión del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y presidente de su primera sala, José de Jesús Gudiño Pelayo, quien en relación con las controversias constitucionales, “sistemáticamente se ha opuesto a que ese tribunal revise cuestiones de legalidad en la actuación de los órganos de gobierno [locales], pues lo considera una invasión a la soberanía estatal”.<sup>23</sup> Inclusive, el ministro Gudiño ha promovido el “abrir públicamente el debate dentro de las universidades y del propio Poder Judicial, sobre la necesidad de poner límites a la intervención del

grado que hay tribunales estatales que cuentan con magníficos magistrados, además que en muchos estados de la República son ‘inamovibles’, lo que garantiza su autonomía ante los cambios políticos”. Los textos entrecomillados pueden leerse en la nota periodística de Arana, Jesús, “Convocará Corte a discutir varios cambios legales, incluido el amparo”, *La Jornada*, México, 12 de julio de 1999, p. 3.

20 La Conferencia Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del país emitió, en 1999, la llamada “Declaración de Mérida”, exigiendo limitaciones al amparo directo, de tal manera que la interpretación y aplicación judicial del derecho local sea realizada, en definitiva, a nivel estatal.

21 Barragán Barragán, José, “IV. Las cuestiones de inconstitucionalidad”, *El Financiero*, Monterrey, México, 24 de noviembre de 2000, p. 57, escribió lo siguiente: “Sin rodeos, con todo el respeto, yo soy de la opinión favorable a la supresión del juicio de amparo en materia judicial... estos mismos juicios de amparo en materia judicial han hecho de todos los tribunales de los Estados el hazmerreír y la vergüenza viviente. Prácticamente todos sus actos y resoluciones son recurribles para diversos efectos. El federalismo en esta materia es una irrisión, más que eso, es una burla”.

22 Villar Kretchmar, Samuel Ignacio del, en la ponencia que denominó “La supremacía de la Constitución, a conseguir, y la revisión del juicio de amparo”, que presentó en el Congreso Nacional de Juristas para una Nueva Ley de Amparo, convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Mérida, Yucatán, en noviembre de 2000 (una síntesis de este planteamiento puede verse en *La Jornada*, México, 8 de noviembre de 2000, p. 38), propuso que en la Constitución se establecieran con claridad, entre otros conceptos normativos fundamentales, el siguiente: “que el control de la constitucionalidad no se confunda con procedimientos de casación propios de las entidades federativas”.

23 Nota periodística de Lizárraga, Daniel, “Invade la Corte soberanía estatal”, *El Norte*, Monterrey, México, 22 de noviembre de 2000, p. 15A.



Máximo Tribunal en asuntos que, desde su perspectiva, sólo corresponden a las entidades”.<sup>24</sup>

Y específicamente contravirtiendo los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional electoral, encontramos las opiniones de diversos juzgadores electorales locales,<sup>25</sup> empezando por Adolfo Mejía González<sup>26</sup> y Mario Gutiérrez Covarrubias,<sup>27</sup> quienes desde 1997, como magistrado presidente del Tribunal Electoral de Michoacán y magistrado presidente del Tribunal Electoral de Guanajuato, respectivamente, expresaron su desacuerdo con los alcances del entonces recién creado juicio de revisión constitucional electoral, al que consideraron invasor de la soberanía estatal.

Paso ahora a detallar la afirmación que previamente hice en el sentido de que no se justifican ni jurídica ni histórica ni políticamente los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional en materia electoral.

Jurídicamente, los citados rasgos casacionales no se justifican en México, debido a que nuestra República es una federación compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos según los principios de la Constitución.<sup>28</sup>

24 *Idem*.

25 En los últimos tres años, en los que he estado en más de la mitad de las entidades federativas del país dando pláticas sobre derecho electoral, me he encontrado con una importante proporción de juzgadores electorales locales que cuestiona, aunque sin documentarlo en trabajos académicos, las atribuciones que los juzgadores federales tienen para declarar el derecho local.

26 El magistrado Adolfo Mejía González, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, también presentó, en 1997, en la ciudad de Zacatecas, una ponencia en el Encuentro Nacional de Investigadores en Temas Electorales, con el tema “Que los órganos legislativos que integran el constituyente permanente expresen opinión sobre la contradicción entre las normas constitucionales 40 y 41 (primer párrafo), por una parte, y 99 fracción IV, por la otra; así como la contradicción entre los citados 40 y 41 (primer párrafo) por un lado, y las normas 186, 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las 3, 5, 86, 87 y 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por el otro, en que incurrieron con las reformas electorales del año 1996”; publicada en la *Gaceta Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo*, núm. 2, 1998, pp. 5-16.

27 El entonces magistrado Gutiérrez Covarrubias presentó, en el Congreso de Tribunales Estatales Electorales, celebrado en Acapulco, Guerrero, en mayo de 1999, una ponencia titulada “Algunos aspectos de las repercusiones del juicio de revisión constitucional en relación a los tribunales electorales estatales”.

28 *Cfr.* artículo 40 constitucional.

Siguiendo las ideas de Ulises Schmill, podemos decir que el hecho de que el Estado mexicano sea federal, jurídicamente implica que tenemos tres distintos órdenes normativos: *a)* el orden normativo local, que es el origen teórico-histórico de los otros; *b)* el orden normativo federal, integrado por atribuciones delegadas por los estados pero sólo aplicable a las materias federales, y *c)* el orden normativo constitucional, que es el fundamento jurídico de los anteriores y que tiene una vigencia nacional y suprema.<sup>29</sup>

Ahora bien, considerando: que cada uno de los citados tres órdenes se integra con sus propias normas jurídicas, que respectivamente son las normas constitucionales, las federales y las locales; que para garantizar la vigencia de sus normas, cada uno de estos tres órdenes prevé su respectiva jurisdicción, que respectivamente son la jurisdicción constitucional, la jurisdicción federal y la jurisdicción local, y que recientemente la Suprema Corte ha confirmado que el derecho federal y el local tienen ambos una misma jerarquía, que habría que ubicar por debajo de las normas constitucionales,<sup>30</sup> podría concluirse que la jurisdicción federal, encargada de declarar sólo el derecho federal, no puede fiscalizar ni imponerse a las jurisdicciones locales, y que sólo el derecho constitucional, declarado por la jurisdicción constitucional, prevalecerá sobre las normas federales y locales.

29 Véase Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 23 y 24: “Si en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir por necesidad lógica, una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyen una comunidad jurídica, es decir, un solo orden estatal... en consecuencia, existe un tercer orden en el Estado federal: el conjunto de normas que delimitan los ámbitos de validez de las normas federales y de las locales (normas de la comunidad total o nacional, a las que podemos llamar ‘normas del orden constitucional’)”.

30 Véase la tesis de jurisprudencia con el rubro “*Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal*”, en donde se lee: “esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local... la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía”.

Pero que el derecho constitucional sea supremo, en un país federal, no significa que su plena vigencia deba traducirse en uniformar el régimen jurídico de todas las entidades federativas, hasta el grado de que todas tengan un derecho exactamente igual. La Constitución mexicana es federalista, y por lo mismo no es un molde rígido, sino un “marco” o límite mínimo, dentro del cual o en adición al cual pueden tener cabida una infinita variedad de esquemas jurídicos diversos, y con este fundamento, cada estado, con absoluto apego a la Constitución general, soberanamente elabora su propio y particular derecho ordinario en correspondencia con sus necesidades, sus aspiraciones, su realidad político-social y su propia personalidad estatal. El derecho electoral local no tiene por qué ser igual en todas las entidades federativas, aunque eso sí, ninguno de ellos puede transgredir las normas constitucionales.

Ahora bien, si aceptamos que la finalidad jurídica de la casación, desde que surgió en Francia en 1790, ha sido la de “asegurar la unidad de la interpretación del derecho objetivo”,<sup>31</sup> resulta entonces que la misma sólo se justifica para unificar la interpretación de un determinado orden jurídico que deba ser unitario, y en cambio, se distorsiona cuando se le usa para pretender unificar órdenes jurídicos que son, por definición, diversos entre sí.

El derecho constitucional, sin duda, es uno sólo para todas las autoridades públicas del país, por lo que su unificación interpretativa debe procurarse y encargarse a la jurisdicción constitucional. El régimen jurídico legal de cada entidad federativa, por otra parte, por definición debemos considerarlo unitario sólo respecto de sí mismo, por lo que debe ser su respectiva jurisdicción local la que tenga a su cargo, en última y definitiva instancia, la atribución de interpretarlo unificadamente. No puede pretenderse para todas las leyes electorales locales una interpretación nacionalmente unificada, excepto en lo que corresponde a los límites constitucionales que no deben transgredir.

Históricamente, la casación electoral tampoco tiene tradición jurídica a su favor, como por lo menos sí ocurre con el juicio de amparo directo, que también es casacional. Esto último, debido a que cuando el amparo contra sentencias finalmente logró imponerse en nuestro derecho (después de varios intentos bloqueados por una defensa federalista de las jurisdicciones ordinarias), fue prácticamente en la misma época en que

31 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 8, p. 428.

empezó a regir la tesis Vallarta a través de la cual el Poder Judicial federal se autolimitó de conocer de asuntos electorales.

En efecto, por una parte, la denominada “tesis Vallarta” empezó a plantearse en 1872 y se consolidó, como ya vimos, en 1881. Mientras que por otra parte, la Ley de Amparo de 1847 excluyó la procedencia del juicio de amparo en contra de actos y resoluciones dictados por los poderes judiciales de las entidades federativas, lo mismo que la Ley de Amparo de 1869, que en su artículo 8o. expresamente establecía que “no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”; precepto, este último, que poco tiempo después fue declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como contrario a la Constitución federal de 1857, la cual en su artículo 101, fracción I, establecía que el amparo era procedente contra leyes o actos “de cualquier autoridad pública”.<sup>32</sup>

En relación con el juicio de amparo directo, han habido diversos intentos por regresarlo a su original pureza constitucional, suprimiéndole sus alcances casacionales, sin embargo, todos estos intentos han fallado principalmente debido a la tradición jurídica que respalda la permanencia de este amparo casación, al cual Fix-Zamudio ha calificado como “irreversible esta evolución o degeneración del juicio de amparo, según el punto de vista que se adopte”.<sup>33</sup> De manera semejante, podría esti-

<sup>32</sup> La denominada “tesis Vallarta” empezó a plantearse en 1872 y se consolidó, como ya vimos, en 1881. La primera ley constitucional federal que incorporó al juicio de amparo como medio de control constitucional, esto es el Acta Constitutiva y de Reformas promulgada por Antonio López de Santa Anna en 1847, estableció, en el artículo 25, que el amparo sólo sería procedente para proteger los derechos fundamentales del individuo “contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados”, excluyendo así la procedencia del juicio de amparo en contra de actos y resoluciones dictados por los poderes judiciales de las entidades federativas. Este precepto fue luego sustituido por el artículo 101, fracción I, de la Constitución federal de 1857, que estableció la tutela de la jurisdicción constitucional respecto de cualquier acto violatorio de garantías procedente de cualquier autoridad pública. Posteriormente, la Ley de Amparo de 1869, promulgada por el presidente Benito Juárez, habría de insistir sobre la inadmisibilidad del amparo en negocios judiciales, al establecer: “Capítulo II... 8. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronto declaró que tal precepto era contrario a la Constitución federal de 1857, la cual, como ya se dijo, estableció que el amparo era procedente contra leyes o actos “de cualquier autoridad pública”. Las leyes constitucionales aquí citadas pueden verse en: Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia: sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, particularmente pp. 143, 169 y 208.

<sup>33</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Artículo 14”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

marse que en la materia electoral lo que hay es una tradición, pero en el sentido de que no haya instancia de casación que fiscalice la legal actuación de las autoridades locales en materia comicial; tradición que podría impedir la consolidación del juicio de revisión constitucional electoral. Claro está que habrá algunos que deseen que la tradición casacional del amparo directo acabe ayudando a la consolidación de la casación electoral; yo, por mi parte, preferiría que la corriente de federalismo judicial que se ha venido intensificando en la materia comicial, acabe influyendo una reforma que limite la posibilidad de acudir al amparo directo, para controvertir la legalidad de sentencias dictadas por los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas.

Políticamente, siempre se ha pretendido justificar los alcances casaciones de la jurisdicción constitucional, en razón de una alegada incapacidad, inmadurez, o falta de independencia de los juzgadores locales para resolver los juicios a su cargo con plena imparcialidad y juridicidad; lo cual me parece un argumento injustificado.

Ya Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de la Constitución de 1917, admitió que una indebida interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857 le había dado a la Suprema Corte competencia para fiscalizar cualquier sentencia dictada por la jurisdicción ordinaria, y denunció los riesgos de esta centralización de la justicia,<sup>34</sup> aunque tam-

cas, t. I, p. 137. Fix-Zamudio refiere como el último intento por reformar la parte final del artículo 14 constitucional a la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en 1922, la cual fue rechazada de plano por el Congreso de la Unión.

<sup>34</sup> Véase “Presentación de Venustiano Carranza del Proyecto de Constitución. 1 de diciembre de 1916”, en Cabrera Acevedo, Lucio (comp.), *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, t. II, p. 390. En la citada presentación, Carranza escribió: “El artículo 14 de la Constitución de 1857; que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común”.

bién justificó el referido exceso jurídico, invocando para esto a la realidad política de entonces; Carranza señaló:

...hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.<sup>35</sup>

Hoy, en el siglo XXI, la falta de confianza en los tribunales locales, sigue siendo la principal razón detrás de los alcances casacionales de la justicia constitucional, por lo que bien puede decirse que la casación referida de ninguna manera contribuye a resolver, sino más bien a agravar el magnificado problema de incapacidad de los tribunales locales.

El ministro Juventino V. Castro interroga:

¿Los tribunales federales deben intervenir y revisar los fallos de los tribunales locales, para examinar su legalidad, porque estos últimos no tienen la suficiente imparcialidad y prestigio que requiere la judicatura; o la imparcialidad y el prestigio de los tribunales locales no existe, porque los tribunales federales los han despojado de su autoridad, de su responsabilidad y de su dignidad, al invadir calculadamente una jurisdicción que no les corresponde?<sup>36</sup>

Aceptando, sin conceder, que haya tribunales locales en minoría de edad, éstos nunca madurarán en la medida en que no enfrenten la responsabilidad, e incluso el costo político, de sus determinaciones, lo cual sólo se logrará en la medida en que sus sentencias no sean percibidas como irrelevantes o de mero trámite, sino como definitivas en cuestiones de legalidad y, por lo mismo, trascendentes para la sociedad de su respectiva entidad federativa.

Paso ahora a detallar la afirmación relativa a que la jurisdicción constitucional sobre sentencias electorales locales es casacional.

35 *Idem.*

36 Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1997, p. 89.

En general, afirmo que el juicio de revisión constitucional electoral es casacional porque reúne las características que, según Enrique Vescovi,<sup>37</sup> son propias de la casación, y que básicamente son las siguientes:

- a) La casación tiene por fin anular las sentencias judiciales que incurran en una “violación de la ley”, incluyendo dentro del concepto de “violación” tanto la interpretación errónea como la aplicación indebida de la ley, e incluyendo dentro del término “ley”, a toda norma legal, reglamentaria o jurisprudencial, lo mismo de derecho sustantivo que procesal.
- b) La casación, como en Francia, puede implicar el examen sólo del “derecho” y no de los “hechos”, ya que éstos los considera el tribunal fiscalizador tal y como el tribunal fiscalizado los haya fijado o los haya tenido por probados; pero también puede implicar, como antes en España y bajo esta influencia en diversos países de Latinoamérica, que el tribunal de casación pueda no sólo reexaminar la calificación jurídica de los hechos, sino también directamente reexaminar y modificar la fijación de los mismos hechos, realizada por el tribunal revisado, particularmente cuando esto sea determinante para el fallo.

En la iniciativa de reformas constitucionales que en julio de 1996 consensaron el Ejecutivo federal y los representantes de los cuatro partidos políticos con representación ante el Congreso de la Unión, originalmente se planteó que la jurisdicción constitucional electoral fuera no casacional, sino federalista, en los mismos términos que en este trabajo se propone.

En efecto, en la citada iniciativa, en relación con el juicio de revisión constitucional electoral, se apuntó lo siguiente:

...se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulnere 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

37 *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Argentina, Ediciones De Palma, 1988, pp. 232-237.

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.<sup>38</sup>

Sin embargo, en agosto de 1996, el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaron las citadas reformas constitucionales, pero habiendo eliminado del artículo 99 constitucional un texto que la iniciativa incluía y que limitaba la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral sólo para casos de violación directa de alguna norma de la Constitución. La supresión del texto se hizo sin ninguna aclaración expresa, ni en la exposición de motivos ni en los dictámenes de las respectivas comisiones parlamentarias ni en las sesiones de discusión y aprobación del proyecto en las diversas asambleas legislativas (sólo ha trascendido, como rumor, que el motivo del citado cambio fue evitar otros casos como el del municipio de Huejotzingo, Puebla, que en 1996 era reciente).

Posteriormente, mediante reforma legal de noviembre de 1996 tanto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos artículos 86, apartado 1, inciso *b*, y 189, fracción I, inciso *e*, se estableció que mediante el juicio de revisión constitucional electoral podrían impugnarse actos o resoluciones electorales de las autoridades locales que, entre otros requisitos, “violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Sin embargo, en relación con estos preceptos, y tomando en consideración la modifi-

38 Una versión de la citada iniciativa puede obtenerse en “Iniciativa para la reforma electoral y del Distrito Federal. Reforma de consenso”, suplemento de *El Nacional*, México, 29 de julio de 1996. En correspondencia con lo anotado, en el texto de la citada iniciativa de reformas se proponía para el artículo 99, fracción IV, constitucional, el siguiente texto: “Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo dispongan la ley, sobre... IV. Las impugnaciones por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. *Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en esta Constitución*, 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”.



cación ya apuntada al texto del propuesto artículo 99 constitucional, se ha considerado que

...la Constitución se conculca tanto con la contravención directa de alguno de sus preceptos, como con la infracción de las leyes secundarias correspondientes a la misma, aunque en este segundo supuesto se trate de una violación indirecta a través del principio de legalidad electoral contemplado en el ordenamiento de mayor jerarquía en nuestro país. En efecto, en la fracción IV del artículo 41 Constitucional se eleva hasta ese alto rango a los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, por lo que con cualquier acto o resolución que infrinja la más mínima regla de una norma legal, también se viola de esa manera el artículo 41.<sup>39</sup>

La Sala Superior del TEPJF, en tesis de jurisprudencia, ha establecido que el requisito de procedencia

...referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones '*que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*'... debe considerarse que se acredita... cuando se hacen valer agravios... enderezados a acreditar la afectación jurídica del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>40</sup>

Flavio Galván, por su parte, opina que

...esta situación jurídica torna al juicio de revisión constitucional electoral en auténtico juicio de legalidad, más que de constitucionalidad, a pesar de

39 Opinión de Leonel Castillo González, magistrado de la Sala Superior del TEPJF, anotada en "Relatoría de la Segunda Reunión Nacional de Magistrados", México, Secretaría Técnica de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 15-17 de enero de 1997, p. 187.

40 Tesis de jurisprudencia número J.02/97, con el rubro: "*Juicio de revisión constitucional electoral. Interpretación del requisito de procedencia previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la ley de la materia*".

lo cual constituye un gran avance en el sistema procesal de impugnación electoral, que amplía mucho más el ámbito de procedibilidad de esta vía impugnativa, al no quedar acotado estricta y únicamente a la violación de un precepto de la Constitución federal.<sup>41</sup>

El examen de legalidad que al Tribunal Electoral federal le corresponde hacer en un juicio de revisión constitucional electoral es amplio, pues incluye la posibilidad de declarar la ilegalidad del acto o resolución impugnado cuando el tribunal local lo hubiere dictado con base en una interpretación errónea o en una aplicación indebida de cualquier norma jurídica local, ya sea que se trate de una norma local de rango legal o inferior, o de una norma de derecho sustantivo o procesal que, de cualquier forma, hubiere puesto fin al procedimiento jurisdiccional ordinario.<sup>42</sup>

El juicio de revisión constitucional electoral, además, faculta al Tribunal Electoral federal para actuar como tribunal de casación, con atribuciones para sustituir completamente a los tribunales electorales locales, y desde la perspectiva de éstos y en ejercicio de todas las atribuciones judiciales que a éstos corresponden, volver a analizar el litigio en cuestión y determinar si la resolución judicial local es legal o ilegal; pudiendo, incluso, reexaminar la fijación de hechos realizada por el tribunal local, así como revalorar los criterios que el tribunal local hubiera utilizado en el ejercicio de una discrecionalidad instrumental o arbitrio judicial que su propia ley local le confiriere.

Esto es, las atribuciones jurisdiccionales que para el TEPJF, actualmente se derivan del juicio de revisión constitucional electoral, le autorizan a éste para sustituirse en la autoridad judicial local, no necesariamente hasta después de haber anulado su sentencia, sino desde el principio, para hacer un análisis de la sentencia local impugnada, desde la misma óptica y con las mismas atribuciones judiciales de la autoridad judicial fiscalizada, a efecto de determinar si la resolución impugnada se

41 Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 395.

42 El TEPJF, ha establecido, en la tesis relevante S3EL071/98, “*Juicio de revisión constitucional electoral. Cuando es procedente en contra de los desechamientos y sobreseimientos del juicio de inconformidad (legislación de Campeche)*”, que el juicio de revisión procede en contra de resoluciones definitivas, aun cuando éstas no sean sentencias de fondo, sino desechamientos y sobreseimientos.

dictó con apego a la interpretación que el TEPJF haga de las atribuciones regladas y no regladas que corresponden a la autoridad local.

Antes de continuar, conviene recordar que discrecionalidad instrumental, también denominada arbitrio judicial cuando corresponde a los jueces, refiere, entre otros, a “aquellos supuestos en los que la aplicación de la norma imprecisa requiere un juicio acerca de la medida y la intensidad con la que un determinado atributo se da en un hecho”,<sup>43</sup> esto es, requiere de que, con valoraciones o criterios técnicos o políticos (en todo caso extrajurídicos), se dé contenido a un concepto indeterminado que la norma incluye. Cosa diferente es la denominada discrecionalidad fuerte, la cual faculta a una autoridad para optar libremente entre dos o más alternativas disponibles, todas las cuales son legales.<sup>44</sup>

El ejercicio de una discrecionalidad instrumental, salvo en determinadas excepciones, la doctrina considera que no debe ser objeto de control jurisdiccional, pues no habiendo base para que un órgano estrictamente jurídico, como lo es un Tribunal, revise el ejercicio de una potestad que precisamente consiste en acudir a criterios extrajurídicos para dar conte-

43 Pressuti, E., *Discrecionalita pura e discrecionalita tecnica*, Turín, 1919, citado por Desdentado Daroca, Eva, *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica*, Madrid, Civitas, 1997, p. 33.

44 Desdentado Daroca, Eva, *op. cit.*, nota 43, pp. 22 y 23, apunta que la discrecionalidad, en términos generales, “consiste en la realización de elecciones entre diferentes alternativas con la finalidad de ejercer una potestad conferida por el ordenamiento jurídico y que éste, sin embargo, no ha regulado plenamente... Esto es, la discrecionalidad se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) supone la adopción de decisiones dentro de un margen de libre apreciación dejado por el ordenamiento jurídico, 2) implica un acto de elección sobre la base de argumentos valorativos acerca de los cuales personas razonables pueden diferir, y 3) la elección se adopta siempre conforme a criterios valorativos extrajurídicos” (p. 22). La discrecionalidad puede dividirse en instrumental y fuerte. “La discrecionalidad fuerte hace referencia a aquellos supuestos en los que el titular de una potestad realiza elecciones dentro de un ámbito jurídico de decisión propio conferido por el ordenamiento jurídico. Y la discrecionalidad instrumental comprende aquellos supuestos en los que el titular de una potestad realiza igualmente elecciones como algo necesario para el ejercicio de su potestad, pero sin disponer de un ámbito de decisión propio” (p. 23). Para ilustrar lo anterior, puede decirse que tiene una discrecionalidad fuerte una autoridad administrativa que, con fundamento en una norma jurídica, libremente puede designar como funcionario público a cualquiera de los candidatos que hubieren aprobado un examen de ingreso. Mientras que tendría discrecionalidad instrumental una autoridad encargada de aplicar una norma disciplinaria que ordena destituir al servidor público que cometa una falta grave, ya que en este último caso, la citada autoridad tiene atribuciones para, dentro de un margen de razonabilidad y a partir de criterios extrajurídicos, valorar libremente la gravedad de la falta cometida, pero si concluye que ésta es grave, entonces deberá decretar la sanción que la ley ordena y no otra.

nido a un concepto indeterminado, lo que acaba ocurriendo cuando esta revisión se autoriza es que el criterio subjetivo (técnico o político, pero no jurídico) de la autoridad judicial revisada, es sustituido por el criterio igualmente subjetivo de la autoridad judicial revisora. Sin embargo, esto suele hacerse en el juicio de revisión constitucional electoral y no respecto de conceptos indeterminados de rango constitucional, sino de rango legal.

Sin duda que la definición de los conceptos indeterminados de rango constitucional debe corresponder, en última y definitiva instancia, a la jurisdicción constitucional. Conceptos constitucionales indeterminados serían, por ejemplo, los de “equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”, “certeza en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales”, “derecho de voto libre”, “derecho de acceso a la justicia”, entre otros. En cambio, estimo que debiera ser definitiva la asignación de contenidos que la jurisdicción ordinaria hiciera respecto de conceptos indeterminados de fundamento sólo legal.

El ejercicio por parte de un tribunal local, de un margen de arbitrio judicial derivado de una norma de rango legal, un tribunal de casación sólo debería poder revisarlo en cuanto al cumplimiento de los elementos reglados que la ley prevea para el ejercicio de la discrecionalidad en cuestión; mientras que un tribunal de constitucionalidad sólo debería poder revisar no los criterios valorativos ni la observancia de los elementos legales reglados, sino sólo si la determinación final de la autoridad responsable es o no violatoria de algún derecho constitucional.

Los casos en los que el TEPJF suele reexaminar el arbitrio judicial que a un tribunal local corresponde con fundamento en una norma de rango legal son, por ejemplo, cuando la instancia federal se sustituye en la perspectiva del juzgador local, y vuelve a examinar si una específica irregularidad electoral debe o no ser considerada como “determinante” para los efectos de declarar si se actualiza o no alguna de las causales de nulidad de la votación recibida en casilla, que la propia ley local establece.

Las causales de nulidad de votación y de elección, en Latinoamérica particularmente, con mucha frecuencia,

...contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, ‘garantías requeridas’, ‘violaciones sustanciales’, ‘actos que hubieren vi-

ciado la elección’, ‘distorción generalizada de los escrutinios’ o ‘graves irregularidades’), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma, por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.<sup>45</sup>

Específicamente en México, el TEPJF ha puntualizado, en las jurisprudencias J.1/98 y J.13/200, que atendiendo al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, la nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación federal o local, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean “determinantes” para el resultado de la votación o elección. Esto es, en nuestro país

...todas las causales de nulidad exigen la ‘determinancia’ y, por lo tanto, deberá entenderse que la diferencia entre las causales de nulidad que omiten el texto relativo a la ‘determinancia’, y las causales que expresamente hacen referencia a tal elemento, se debe a que, en el caso de las primeras el legislador consideró que siempre que ocurriera la irregularidad descrita, la misma sería, de por sí, determinante para el resultado de la votación (salvo prueba en contrario), mientras que tratándose de las segundas, el legislador consideró que no siempre que ocurrieran las irregularidades descritas, las mismas afectarían de manera determinante al resultado electoral, por lo que debía dejarse al juzgador la valoración de las circunstancias en que hubiere ocurrido la irregularidad, para declarar en cada caso si la misma fue o no determinante.<sup>46</sup>

45 Orozco Henríquez, José de Jesús, “Nulidad electoral en América Latina”, en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF-IFE-UQR-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, pp. 1192 y 1193.

46 Véase Arenas Bátiz, Carlos Emilio (coord.), *Defensa jurídica del voto*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología, 2000, pp. 39-48.

Establecer en qué casos específicos una irregularidad electoral debe ser considerada como “determinante”, por lo tanto, es una facultad que corresponde al juzgador en ejercicio de una discrecionalidad instrumental o arbitrio, lo cual implica que el citado juzgador defina, para cada caso concreto, el contenido del concepto “determinancia” a partir de los criterios valorativos extrajurídicos que estime pertinentes, y en relación con los cuales personas razonables pueden diferir; en términos generales,

...es válido sostener que una violación o irregularidad será determinante para el resultado de la elección cuando, si se suprime mentalmente, se llega a la convicción de que el resultado (electoral) pudo ser otro. Al efecto es necesario realizar un ejercicio, suponiendo que no se hubieren presentado las irregularidades o violaciones y, por tanto, sí se hubiera recibido la votación (normalmente) en las casillas de mérito.<sup>47</sup>

Semejante al anterior, sería el caso de las denominadas “diligencias para mejor proveer”, en relación con las cuales el TEPJF ha establecido, en tesis de jurisprudencia y en tesis relevante,<sup>48</sup> que su realización o fal-

47 Razonamiento incluido en las pp. 104 y 162 de la sentencia que la Sala Superior del TEPJF dictó en el juicio SUP-REC-057/97 (caso relativo a la nulidad de elección en el distrito electoral federal de Ocosingo, Chiapas). Razonamiento semejante se advierte en la p. 560 de la sentencia del juicio SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000 (relativos a la nulidad de elección de gobernador en Tabasco), en donde se anota que “esta escasa diferencia en la votación evidencia la importancia de las irregularidades de la elección de gobernador de Tabasco que se han venido mencionando, porque el surgimiento de cualquiera de ellas pudo ser la causa de que un determinado partido fuera el triunfador, puesto que si las anomalías no se hubieren producido, el resultado podría haber sido otro”.

48 *Diligencias para mejor proveer. Su falta no irroga perjuicio a las partes, por ser una facultad potestativa del juzgador.* El hecho de que la autoridad responsable no haya ordenado la práctica de diligencias para mejor proveer en la controversia que le fue planteada no puede irrogar un perjuicio reparable por este tribunal, en tanto que ello es una facultad potestativa del órgano resolutor, cuando considere que en autos no se encuentran elementos suficientes para resolver. Por tanto, si un tribunal no manda practicar dichas diligencias, ello no puede considerarse como una afectación al derecho de defensa de los promoventes de un medio de impugnación, al constituir una facultad potestativa de la autoridad que conoce de un conflicto.

*Diligencias para mejor proveer. Su realización no agravia a las partes.* Cuando los órganos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenan desahogar pruebas para mejor proveer los asuntos de competencia, entendidas estas diligencias como aquellos actos realizados por propia iniciativa del órgano responsable, conforme a sus exclusivas facultades, con el objeto de formar su propia convicción sobre la materia del litigio, no puede considerarse que con ese proceder causen agravio a los contendientes en el juicio, habida cuenta que con esas diligencias no se alteran

ta de realización no irroga perjuicio a las partes, en tanto que ello es una facultad potestativa del órgano resolutor, cuando considere que en autos no se encuentran elementos suficientes para resolver.

La ley otorga al órgano resolutor el arbitrio de decidir cuando existen o no en autos elementos suficientes para resolver. No obstante lo cual, la Sala Superior ha llegado a evaluar que la autoridad responsable “debió” haber determinado realizar diligencias para mejor proveer, a efecto de allegarse de mayores elementos para dirimir la contienda, “y como quiera que el Tribunal responsable, no actuó de esta manera, pudiendo hacerlo, ello justifica que en el presente juicio (de revisión constitucional electoral), se haya ordenado la práctica de las diligencias que para mejor proveer se efectuaron”.<sup>49</sup>

Por cuanto hace al reexamen de la valoración de pruebas y la fijación de hechos, realizados por los tribunales locales, esto ocurre cuando, por ejemplo, un tribunal local establece que una determinada casilla se instaló en “la comisaría municipal”, inmediatamente contigua a “la cancha de basquetbol”, y la Sala Superior, a partir de la revaloración de una prueba, establece una nueva fijación de los hechos, coincidiendo con el tribunal local en que la casilla efectivamente se instaló en “la comisaría municipal”, pero sin aceptar el hecho de que la citada comisaría se encuentre materialmente unida a “la cancha de basquetbol”.<sup>50</sup> Así, el tribunal fiscalizador “entra” al asunto a partir de una revaloración de pruebas y nueva fijación de hechos, para luego, en virtud del resultado obtenido, declarar la ilegalidad de lo resuelto por el tribunal fiscalizado.

Finalmente, quisiera enfatizar el hecho de que suprimir los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional electoral no tiene por qué traducirse en la posibilidad de que los derechos electorales fundamentales no sean observados en los procesos electorales, particularmente de las entidades federativas. Esto no debe ocurrir en la medida en que se consti-

las partes sustanciales del procedimiento en su perjuicio, ya que lo hacen con el único fin de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos.

49 Véanse las sentencias SUP-JRC-046/97 y SUP-JRC-061/97, que también son precedentes de la tesis de jurisprudencia J.10/97, cuyo rubro es “*Diligencias para mejor proveer. Procede realizarlas cuando en autos no existan elementos suficientes para resolver*”.

50 Véase el considerando relativo a la casilla 2549-B, en la sentencia que la Sala Superior del TEPJF dictó con motivo del juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-208/99. Sentencia publicada en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento especial, núm. 4, 2000, pp. 414 y 415.

tucionalicen tales derechos y así sean de incontrovertible aplicación en todo el país.

Delimitar las jurisdicciones constitucional y las ordinarias, para poder promover entre ellas relaciones de respeto a sus respectivos y diferenciados ámbitos de competencia, ciertamente no es tan fácil como simplemente encargar a la jurisdicción constitucional la salvaguarda de las normas jurídicas constitucionales, y, por exclusión, encargar a la jurisdicción ordinaria la tutela de las normas jurídicas ordinarias, ya que la frontera entre leyes y Constitución no siempre es evidente. Sin embargo, la referida delimitación tampoco es imposible.

En Alemania, por ejemplo,

Que la Constitución asigne en la división de poderes, ámbitos funcionales para la acción y la decisión autónoma, a parlamento, gobierno, administración y jurisdicción ordinaria, que debe respetar el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional), es algo expresado en múltiples ocasiones en la jurisprudencia. Mientras no se oponga mandato o prohibiciones Constitucionales, el parlamento es libre en el empleo de sus facultades legislativas de configuración, en la determinación de prioridades y en el recurso a medios presupuestarios; igualmente libre es el Gobierno en su política interior y exterior o la Jurisdicción a la hora de interpretar y aplicar el derecho ordinario. El *Bundesverfassungsgericht* no es competente para examinar si cualquiera de tales órganos ha observado adecuadamente sus responsabilidades o si ha dado con la fórmula de solución más funcional y justa.<sup>51</sup>

En España, de manera semejante, el Tribunal Constitucional ha establecido que el examen de los hechos, la valoración de la prueba y la selección y aplicación de las normas legales corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. No es competencia del Tribunal Constitucional entrar en el terreno de la selección, interpretación y aplicación de las normas, cometido propio de la jurisdicción en tanto no se vulnere un derecho fundamental, porque el Tribunal Constitucional es el intérprete y guardián de la Constitución española pero no del resto del ordenamiento jurídico.<sup>52</sup>

51 Simon, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en Benda, Ernst *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Piña, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996, pp. 851 y 852.

52 Cfr. Gui Mori, Tomas, *Jurisprudencia constitucional 1981-1995. Estudio y re-*



México debe, desde luego, encontrar sus propias fórmulas. Mi opinión es que la jurisdicción constitucional en materia electoral, ya sea por vía de la jurisprudencia que emita el propio TEPJF, o mediante reformas a la carta magna, debe consolidar su función de ser garante de las normas constitucionales, y en cambio, eliminar sus atribuciones de control de la legalidad ordinaria. El actual esquema de justicia constitucional casacional es insostenible en nuestro país, actualmente ávido de auténtico federalismo en todos los órdenes.

Reconocer al Tribunal Electoral, precisamente perteneciente al Poder Judicial de la Federación, sus atribuciones para el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, no rompe el esquema mexicano de control concentrado de la constitucionalidad, de acuerdo con el cual “el control judicial de la Constitución es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación”.<sup>53</sup>

Concentrar la jurisdicción constitucional a la defensa de la carta magna alentaría la gradual pero sostenida consolidación jurisprudencial de los derechos político-electorales fundamentales de los diversos actores que intervienen en una elección, y principalmente de los electores, de los candidatos, de los partidos políticos y de los ciudadanos que intervienen en la vigilancia de los procesos comiciales. Aunque este desarrollo de los derechos electorales básicos bien podríamos impulsarlo de inicio con una reforma directa al texto constitucional.

Al propio tiempo que se excluye al TEPJF del conocimiento de los conflictos de legalidad comicial, también debe fortalecerse a los tribunales electorales locales, con garantías judiciales, orgánicas y procesales, que en conjunto aseguren la independencia e imparcialidad, tanto del respectivo tribunal como de los juzgadores que lo integran, así como la eficacia y eficiencia de la jurisdicción y los procesos judiciales a su cargo.<sup>54</sup>

seña completa de las primeras 3.052 sentencias del Tribunal Constitucional, Madrid, Civitas, 1997, pp. 171 y 172.

<sup>53</sup> Véanse las jurisprudencias 73/79 y 74/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros, respectivamente, son: “Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación” y “Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la constitución”, visibles en Informe de labores que rinde el ministro Genaro David Góngora Pimentel, 1999, Anexo Jurisprudencia, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, pp. 64 y 65.

<sup>54</sup> Un catálogo de garantías judiciales, aplicable en materia electoral, puede verse en Arenas Bátiz, Carlos *et al.*, “Garantías del sistema mexicano de justicia electoral”, *El*

Lo anterior, desde luego, insistiendo en que —como lo apunta el ministro Gudiño Pelayo—,

...la lucha por convertir la independencia judicial de las judicaturas estatales en una realidad jurídica y fáctica, no se acota con defender la independencia del juez respecto al Ejecutivo y al Legislativo de su propia entidad federativa. Va más allá. También requiere de independencia de la justicia federal y exige devolver, poco a poco, a los jueces y tribunales estatales la cualidad de ser órganos terminales, es decir, de ser autoridades con facultades para decidir en definitiva las controversias que se sometan a su jurisdicción.<sup>55</sup>

sistema mexicano de justicia electoral. Proceso electoral federal, 1999-2000, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 53-80.

55 Gudiño Pelayo, José de Jesús, “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, *Revista Lex*, México, 3a. Época, núms. 65 y 66, 2000, p. 20.