

La justicia
electoral
en el sistema
constitucional
mexicano

**Tribunal Electoral
del Poder Judicial del Estado de Jalisco**

Magdo. Mtro. José Guillermo Meza García
Presidente del TEPJEE

Magdo. Dr. Luis Antonio Corona Nakamura

Magdo. Lic. José de Jesús Reynoso Loza

Magdo. Mtro. Gonzalo Julián Rosa Hernández

Magdo. Mtro. Rubén Vázquez

La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano

Luis Antonio Corona Nakamura

México, 2009



342.07	Corona Nakamura, Luis Antonio
COR	
	La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano – 1ª Ed.
I	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco,
I	Instituto “Prisciliano Sánchez”, Universidad de Guadalajara. México, 2009
	-- 308 p. – 23 cm
I	Incluye índice.
I	ISBN: 978-607-450-053-0
I	F
I	I. Derecho Constitucional. II. México. III. Administración de Justicia.
	IV. Elecciones. V. Legislación.

© 2009, Tribunal electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco
López Cotilla 1527, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco, México.
Tel. y fax: (+ 52 33) 3001-7100
l.corona@triejal.gob.mx

© 2009, “Instituto Prisciliano Sánchez”
Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, López Cotilla 1527
Col. Americana, Guadalajara, Jalisco, México.
Tel. y fax: (+ 52 33) 3001-7100

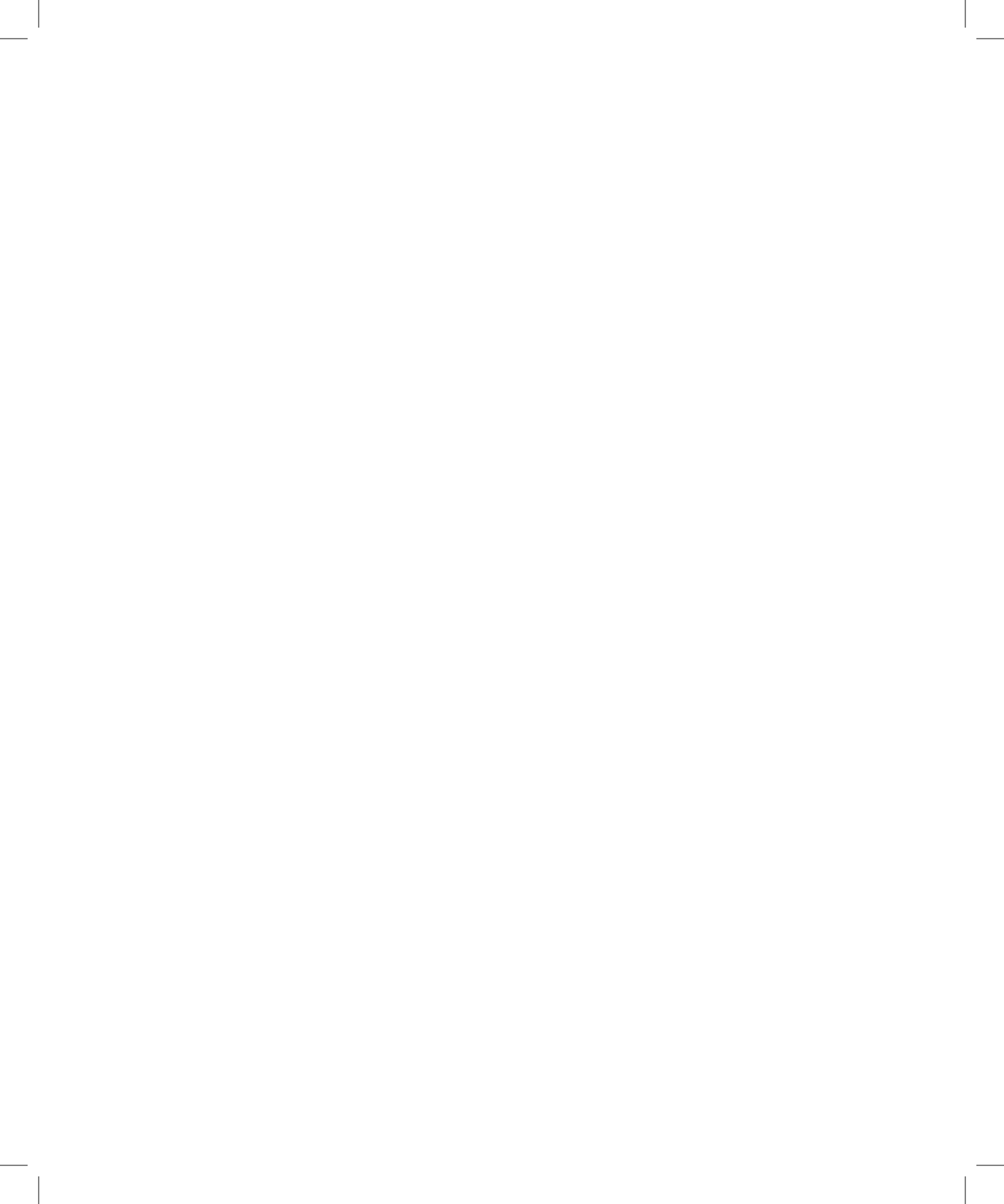
© 2009, Universidad de Guadalajara
Av. Juárez 975, Zona Centro
Guadalajara, Jalisco, México.
www.udg.mx

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación, su tratamiento informático y la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia o registro, sin el permiso expreso del titular del *copyright*.

ISBN: 978-607-450-053-0

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Al Doctor Leonardo Antonio Valdés Zurita
A la Universidad Autónoma de Aguascalientes
A la Universidad de Guadalajara



Índice

Prólogo	9
Introducción	13
I	
El sistema constitucional desde la historia y la teoría	19
II	
El paradigma del sistema constitucional mexicano	43
Noción preliminar y génesis de la Constitución	45
Contexto histórico internacional de la noción constitucional	46
La síntesis de la historia de la Constitución en México	47
La estructura interna de la Constitución	50
Supremacía de la Constitución	52
Sobre el Federalismo como forma funcional y estructural de gobierno	54
III	
Principios generales de derecho en materia electoral: el caso de México	67
El derecho electoral y la democracia ante los principios o valores morales y de justicia	68
Principios rectores de la función jurisdiccional electoral (ámbito federal)	83
Principios rectores de la función jurisdiccional electoral (entidades federativas)	113

IV

Fundamentos de la justicia electoral en México:

ideas sobre la justicia	125
El acceso a la justicia	128
Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México	131
El Contencioso electoral en la legislación mexicana	143
La renovación política de 1986-1988, y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral	149
Las reformas electorales del periodo 1989-1995, y el Tribunal Federal Electoral	175
La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	179
Expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	184
El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas	185

V

Causal abstracta de nulidad de la elección en México

Nociones generales	190
Marco normativo y jurisprudencial aplicable a la causa abstracta de nulidad de elección	197
La Jurisprudencia S3ELJ23/2004 y relevantes. Aplicación de la causa abstracta de nulidad de la elección	227
Elementos y supuestos de acaecimiento	233
Elección presidencial en México 2006	256
La reforma e impacto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 14 de noviembre de 2007 ...	271

Conclusiones

277

Bibliografía

297

Prólogo

A lo largo de la historia, el quehacer jurídico ha representado un bastión para el devenir político y social de nuestras civilizaciones. El ejercicio del derecho enmarcado bajo un constante estudio, análisis e investigación genera nuevas formas de asimilarnos en una sociedad que apunta a entender mejor el concepto de justicia.

En este panorama, requerimos de fundamentos teóricos sólidos que nos lleven hacia una dinámica social donde las relaciones entre los diferentes actores de la vida política —ciudadanos, partidos, organizaciones, instituciones, Estado— se rijan por criterios sociojurídicos que los ubiquen como instrumentos de un esquema de certidumbre en equidad, legalidad, seguridad y un libre acceso al ejercicio del derecho.

La sucesión del poder, las estructuras de los partidos y los mecanismos que el Estado proporciona para su desempeño juegan un papel preponderante en el engranaje de estos principios básicos de libertad, soberanía, justicia y equidad. En nuestros días, los procesos electorales implican un diagrama político que legitima a los poderes de los Estados, de tal modo que la democracia en éstos y en las renovaciones de los poderes del Estado —dice el autor del libro— se podrá hablar de una verdadera gobernabilidad, sustentada en una legitimación en el ejercicio del poder por quien ocupe dichos cargos.

Por ello, la presente obra deposita un capital de interés prioritario en la gama de los Estados contemporáneos, frente al estudio y la práctica del constitucionalismo en nuestros días.

El doctor en derecho Luis Antonio Corona Nakamura, desde su tribuna y experiencia, ha entendido estas necesidades y las ha desarrollado en este libro, como parte de un profundo programa de investigación, que emana de un centro especializado en estudios e investigación en Derecho Electoral, surgido del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, y que dispone ahora uno de los posgrados pioneros en este tema en Latinoamérica. Por ello, la presente obra se inserta en un contexto sociopolítico que la recibe con un tamiz innovador y de consulta obligada para las generaciones actuales y venideras de los estudiosos y practicantes del derecho constitucional y electoral.

El libro de Luis Antonio Corona Nakamura, con conocimientos de causa de sobra, estudia y analiza el sistema constitucional en México, su vigencia, pertinencia, retos, desafíos y oportunidades; de igual manera en que hace una proyección de nuestra seguridad jurídica

actual y futura mediante la propuesta de modificación para la legislación vigente en el tema constitucional, al ceñirla a las necesidades actuales acordes al federalismo moderno.

La obra se divide en cinco partes substanciales que nos llevan hacia un mejor entendimiento del tema de la justicia electoral en el sistema constitucional mexicano. Por principio de cuentas parte de un contexto histórico basado en los avances conceptuales para aportar conocimiento novedoso, desde la teoría de la división de poderes de Montesquieu aplicada al Derecho Constitucional mexicano (Los Estados constitucionales o de separación de poderes, los modelos de competencia y funciones de división de poderes); la teoría del federalismo del Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau; los tres órdenes Jurídicos de Hans Kelsen; el pacto social desde la teoría de Hobbes, las precisiones neoclásicas de John Locke; la teoría de los Campos de Pierre Bourdieu; el pacto federal visto desde Tena Ramírez; la perspectiva política desde la participación ciudadana de Jürgen Habermas; hasta los principios democráticos del derecho y las normas de Ronald Dworkin.

Otro de los aspectos que le dan pertinencia a la obra frente al escenario político internacional de nuestros días, es el capítulo que aborda el paradigma del sistema constitucional mexicano por medio del estudio del principal órgano de este rubro en nuestro país, la Constitución. El autor profundiza en la eficacia de ésta de cara a las necesidades actuales, debido a que en nuestros días las instituciones que regulan la vida jurídica del país y el sistema constitucional que conforma las bases del Estado “requieren de una exhaustiva revisión y especial preocupación ante la falta de credibilidad en la sociedad”. Para el autor, el surgimiento e incremento de conflictos de competencia constitucional son “el reflejo de una constitución que se reduce, en su esencia, a un conjunto de decisiones políticas fundamentales derivadas de los factores reales de poder”.

Este libro se desprende de un análisis e investigación que revisa el sistema constitucional mexicano, los elementos que lo conforman y las características propias de la Constitución, de modo que se establecen los factores económicos, políticos y sociales que envuelven a ésta en la actualidad.

En la tercera parte, dedicada a los principios generales de Derecho en materia electoral y su aplicación en México, se nos brinda un panorama sobre los principios o valores morales y de justicia más importantes que inspiran a las normas jurídicas electorales federales positivas de nuestro país.

Corona Nakamura aborda también los fundamentos de la justicia electoral en México, y diserta sobre diferentes ideas sobre la justicia, desde el pensamiento aristotélico hasta pasar por diversas variantes de estudios que enfatizan a la justicia como un encono para salir de una condición presocial identificada con la anarquía y alcanzar el estado de paz instituyendo la condición civil. En este ámbito, dice el autor, la justicia electoral hace énfasis en la necesidad de que haya un orden público básico con el propósito de que la actividad comicial y todo lo que de ella deriva pueda llevarse a cabo sin obstáculos.

Otra de las variantes interpretativas del término en estudio, que complementa el presente libro en su totalidad, conceptúa a la justicia como igualdad, en una posición en la que el objeto del derecho determine un sistema de normas que determinen una relación equitativa entre los hombres.

Finalmente, la obra concluye con el estudio de la causal abstracta de nulidad de elección en México, y trata el Concepto de causa abstracta de nulidad de la elección; el marco normativo y jurisprudencial aplicable a la causa abstracta de nulidad de elección; la Jurisprudencia S3ELJ23/2004 y relevantes; los elementos y supuestos de acaecimiento; y la elección presidencial en México 2006.

En este último rubro, se analiza la causa abstracta de nulidad en un marco de suma vitalidad, debido a que este tema ha generado problemas de certeza jurídica a los actores políticos en diferentes entidades de nuestro país. Como ejemplo, pueden citarse los casos de las elecciones de gobernador de Jalisco, Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Nayarit y Coahuila, en los que se dieron hechos de mayor trascendencia, incluso los ocurridos en el distrito uninominal Federal con sede en Torreón, Coahuila y los efectuados en la elección de gobernador de Tabasco, sin que, por algunas razones, se hubiera declarado la nulidad de elección.

En esa misma dinámica, la obra ofrece un estudio a la reforma del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 14 de noviembre de 2007, además de analizar su impacto.

Dicha propuesta se aterriza en aspectos como son la adición de un párrafo segundo a la fracción II, del párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional Federal; el cuestionamiento hacia si ¿hay sobrevivencia de la “Causal Abstracta” o surgimiento de la causal de nulidad “innominada”?; un estudio de caso en los comicios celebrados en el municipio de Yurécuaro, Michoacán de Ocampo; la supervivencia de facto de la “causal abstracta” de nulidad aunque sea con otro nombre; y la vigencia de los principios de legalidad y constitucionalidad.

Sin duda, estamos frente a una obra de gran valía por su aportación crítica sobre el sistema constitucional mexicano y al estudio y análisis del esquema del Federalismo en México, como un factor de democracia, progreso, igualdad, desarrollo y de prosperidad; su estudio, a través de la reunión y generación de esta gama de conocimiento será —como dice el autor— la manera en que se guíe el debate sobre el mantenimiento o no del actual texto constitucional, o sobre la forma en que debe desarrollarse la práctica constitucional futura.



Introducción

En el contexto mundial contemporáneo las formas de comunicación se han sofisticado de igual manera que los conceptos tradicionales —como el Estado soberano—, y no guardan las mismas características de antaño. Por tanto, la pluralidad de un concierto teórico metodológico incluyente y múltiple y el análisis de la formalidad científica del positivismo están obligados a adoptar una postura ecléctica. El eclecticismo, bien entendido, nos proporcionará las herramientas necesarias para una correcta introducción al ámbito jurídico en el delicado proceso de la sucesión del poder en los ahora, ya un tanto modificados, Estados nacionales, y el grave conflicto que se deriva de la crisis de los sistemas de partido.

En el caso de la interpretación y el análisis sociojurídico en el contexto de la postmodernidad, es frecuente la idea de la multidisciplinariedad de las ciencias propuesta por Edgar Morín (2002). En el mejor de los sentidos, lo anterior nos conduce a la valoración multidisciplinaria e integral de todas las áreas del conocimiento, necesarias para una conclusión incluyente en el área de las ciencias sociales y, en este caso en particular, del estudio del Derecho.

En este sentido se formulan las siguientes interrogantes: ¿Qué es el Federalismo y en qué consiste? ¿México ha vivido un auténtico sistema federal? ¿Conocemos realmente el sistema federal como régimen de gobierno y forma de vida? ¿Existe el Federalismo en México? En tal contexto, la presente obra aporta elementos de análisis sobre el sistema constitucional que nos rige; ya que es a través del funcionamiento de éste como se genera seguridad jurídica. Hemos apostado a la propuesta para modificar la legislación vigente en materia constitucional ajustándola a las necesidades actuales acordes al federalismo moderno. Es oportuno partir del término etimológico, el vocablo “federalismo” proviene del latín *foederatio*, de *foederare*: “unir por medio de una alianza”, derivado de *foedus-eris*: “tratado, pacto”, como a continuación se detallan en algunas de las áreas en que se divide este libro.

Consideraciones sobre el tema

La presente obra aborda de manera puntual los principios constitucionales en materia electoral, desde la perspectiva de la relación que se establece entre la forma de gobierno republicana, federal y regida por la Constitución general, y las labores jurisdiccionales que ejerce el Poder Judicial desde el órgano denominado Tribunal Electoral, tanto en el nivel Federal como en el Estatal, sobre impugnaciones que los partidos políticos realizan para efectos de modificar y calificar los procesos electorales.

En términos de historia, la consolidación de nuestro sistema político mexicano, previo a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como un órgano público ciudadano, con plena autonomía e independencia, capaz de organizar elecciones, tuvo un azaroso devenir, desde la importante reforma política electoral iniciada por Jesús Reyes Heróles (Saldívar, 1994: 56) en los tiempos del régimen de José López Portillo, de cuya memoria dan cuenta los anales cuando él fue el caso más controversial y único candidato para la presidencia de la República, merced a lo cual, se incurrió en la peor de las prácticas antidemocráticas en el medio de la política. Así que, con la finalidad de legitimar su poder y su mandato presidencial, se instituyó lo que se denominó la primera gran reforma electoral.

En aquella época las fuerzas políticas opositoras no sólo tuvieron que modernizarse, sino también redefinirse. Con todo ello se ofrece el pluralismo minoritario, se abren nuevos espacios para lograr acuerdos de posiciones, oposiciones y opciones partidarias; se forma, asimismo, un cambiante mosaico político a nivel regional y social. La reforma política se condensa en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).¹

En cuanto al sistema basado en la repartición tripartita del poder, los tres poderes que integran la Unión, de ellos el que, por lo menos en apariencia, se encuentra más desvinculado de opresiones de carácter centralista, es precisamente el Judicial, y si bien esto puede ser cierto, es verdad también que algunas de las presiones de carácter centralista y unidireccional se ejercen ahora desde las coaliciones que forman los grupos de poder ahora representados en partidos políticos. Y es que, pese a los esfuerzos bien intencionados del propio sistema federal que impera en nuestro sistema jurídico y pese, también, a la conformación constitucional, el sistema es en la práctica en definitiva, centralista.

Aunque parezca digresión, debemos puntualizar la importante influencia que ahora ejerce el poder desde los grupos de poder partidario, y es esta incidencia de grupos cerrados y elitistas la que ahora impera sobre el sistema federal que por la forma se mantiene, pero que en el fondo es rebasado con amplitud. En el caso del sistema electoral, es clara la intromisión de los intereses de estos grupos de poder, en detrimento de los intereses legítimamente federalistas.

De esta manera, en la práctica, el centralismo persiste, ya desde la oficialidad del discurso imperante, ya desde el seno de los partidos políticos manipulados por intereses de grupo, como principales elementos de sesgo de las democracias modernas, pues operan sus ideologías e intereses desde la furtividad del ánimo personal sobre los implicados en el Poder Judicial.

¹ El curioso resultado de las siglas no deja de hacer inferir la labor de los encargados de asesoría implícita y mensajes no conscientes respecto a López Portillo, y la relación de la Ley LOPPE.

Y para un verdadero sistema federalista democrático, es preciso atender a los principios básicos de la democracia. Como todos sabemos, algunos de los valores principales de las democracias modernas son el respeto, la tolerancia, la pluralidad, la inclusión y sobre todo la comunicación. Es en este sentido como Jürgen Habermas, en su Teoría de la Acción Comunicativa, plantea que alguno de los males de las sociedades modernas son, precisamente, la poca comunicación y la escasa integración grupal:

[Habermas] ... no comparte la actitud pesimista y desilusionada de sus maestros frente a la posibilidad de liberación que entraña la razón para las sociedades modernas. Propone su propia versión de la crítica a la sociedad y renovadas alternativas de superación de las controversias mediante su concepto de acción comunicativa y su ética del discurso. Cree, como Marcuse, que la ciencia puede ser un “instrumento de liberación”... Habermas sostiene una teoría de la verdad centrada en el irrestricto respeto a la racionalidad del interlocutor en un proceso de comunicación ideal donde todos los actores poseen el mismo poder (Fernández, 1997).

En la presente obra se han tratado de incluir los intereses de la colectividad moderna, planteados desde la coyuntura electoral contemporánea: una de las más complicadas del México histórico que nos ha tocado vivir, desde que se ha dado apertura a la diversidad política y a la alternancia como formas de la tolerancia y el discurso incluyente de las sociedades modernas.

Asimismo, se ha hecho una evaluación de los alcances logrados en materia electoral, detallándolos en un entorno de circunstancias influenciados por los denominados *mecanismos alternos*, elementos no muy jurídicos, pero que en la práctica ofrecen eficacia, como son el fenómeno mediático, las marchas, los estudios de opinión y las encuestas, entre otras.

El agobio de una sociedad moderna y decididamente democratizada en sus instituciones, es el de soportar y sufrir los efectos de la deslealtad y la inequidad en los procesos que adquieren importancia y connotación públicas, tal es el caso del proceso que ahora se aborda.

La ausencia de un proceso judicial transparente, así como la intromisión de una autoridad federal en el poder soberano de un Estado confederado, fueron los factores que impulsaron el desarrollo de este libro.

A partir de la lectura de este libro se podrá hacer una evaluación de los alcances logrados en materia electoral, mismos que estarán, posiblemente, contextualizados bajo un entorno de circunstancias influenciadas por otros intereses internacionales; si bien, elementos no jurídicos, pero que en la práctica ofrecen eficacia.

En los procesos electorales dentro de las impugnaciones que resolverán los Tribunales Electorales del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial Estatal en materias de competencia, en función a la división de niveles de gobierno y competencias respectivas,

no se ejerce el verdadero federalismo, pues, en algunos recursos, los tribunales electorales locales involucran cuestiones políticas y dejan de lado las eminentemente jurídicas.

Las causas que imponen no son del todo fundamentadas, ni sus resoluciones que determinan enviar al Tribunal Federal son sustentadas en preceptos legales suficientes, sino en los mecanismos alternos a los que hemos venido haciendo referencia.

Esta propuesta teórica se explica además desde dos perspectivas:

- La teoría de la división de poderes y la competencia jurisdiccional han servido de marco de influencia y de justificación de los verdaderos intereses, ejercidos desde los llamados mecanismos alternos para lograr la permanencia del poder en manos de los que lo detentan; y
- El vínculo entre democracia y discrecionalidad en materia de ponderación, interpretación y argumentación jurídica.

En este sentido ha resultado indispensable el respeto de las construcciones de los propios discursos aplicados a las legislaciones, teóricos y procesos que se revisaron.

Dentro de la esfera eminentemente política, se genera un mundo de pugnas, un microcosmos de negociaciones y conveniencias, donde se privilegia el tráfico de influencias y la lucha de poder, tal y como lo explica Bordieu (1988).

El desarrollo de las actividades humanas se hace por sectores de ingerencia en campos de interacción que han sido explicados plenamente por Bourdieu, bajo la denominación de la Teoría de los Campos como espacios de lucha social (Bourdieu, 1995), mediante la que se pueden abordar los procesos ínfimos de identidad que entre los académicos se privilegia sobre el resultado puntual y científico de sus trabajos de investigación.

No obstante, este libro no pretende mostrar la propia lucha tanto cuanto el resultado de las investigaciones a la luz del razonamiento científico, sino el proceso y los intereses de los casos de dicho fenómeno; de tal modo que se esclarezca la forma en que está presentándose el proceso de cambio de las relaciones entre los sujetos actuantes de la sociedad y los propios elementos de los complejos procesos electorales.

Un enfoque del constitucionalismo en México

El desarrollo de esta obra que analiza el constitucionalismo en México parte de un enfoque fenomenológico. Dicha corriente se deriva del idealismo en general, y éste del idealismo alemán (Fichte, Schopenhauer, Nietzsche), la fenomenología, creación de Husserl, tiene como objeto de estudio empírico las actividades prácticas, las circunstancias de cada día, el razonamiento sociológico que habitualmente desplegamos en los asuntos ordinarios:

reserva para las actividades más comunes de la vida cotidiana la atención normalmente concedida a los sucesos extraordinarios. Los especialistas definen fenomenología como: "... el estudio de los modos en que se organiza el conocimiento que los individuos tienen de los cursos de acción normales, de sus asuntos habituales, de los escenarios acostumbrados" (Wolf, 1986: 86).

Trata pues de los hechos sociales como realizaciones; en aquello que normalmente se ve como cosas, datos o hechos. Por eso el estudio fenomenológico ve, y trata de ver, los procesos mediante los cuales se crean y sostienen de manera constante las características percibidas como estables, de un escenario socialmente organizado.

Lo anterior, sin abundar en las complicaciones que de la propia denominación se gestan, porque tal como apunta un crítico, Mc Sweeny (Wolf, 1986: 98), el nombre –de la escuela– parece complicado y extraño. Y es que en realidad no se trata de una escuela. Garfinkel (Wolf, 1986: 99) no la denomina tal como lo hacemos aquí, y sin embargo, por regla general, este desarrollo de la teoría sociológica continua llamándose fenomenología, y el interés por él se amplía y se difunde ahora cada vez más.

La fenomenología ha sido importada de la antropología y ha generado inmejorables recursos para comprender la realidad jurídica, cuando ésta es de complicada expresión subjetiva, como es el caso de la valoración de las pruebas en las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



I El sistema constitucional desde la historia y la teoría

Como uno de los aspectos relevantes para la realización de esta obra nos apoyamos en un contexto histórico basado en la serie de teorías que sustentan los avances conceptuales de la nueva indagación, y es, precisamente, a partir de estos cambios, que podríamos afirmar como sintagmáticos, que los grandes paradigmas avanzan y se regeneran.

La teoría de la división de poderes

Una de las teorías más importantes que rigen el sentido del presente libro es, sin duda, la teoría de Montesquieu, en cuanto a la división de poderes. Sin embargo, debemos admitir que esta teoría no es del todo de autoría original de dicho autor; si bien los tratadistas modernos de la doctrina de la división de poderes son, por supuesto, deudores de los autores clásicos de la materia, por cuya razón conviene hacer referencia, así sea de manera somera, a la obra de éstos.

Antecedentes de la teoría de la división de poderes

El precursor fue Aristóteles (384-322) que, habiendo estudiado multitud de gobiernos de las polis griegas –“estudio de todos estos gobiernos, dice el propio Estagirita, en el globo y uno por uno”–, dedujo sus principios de esa realidad histórica concreta, y distinguió tres poderes: *la asamblea deliberante, el cuerpo de magistrados y el cuerpo judicial.*

En todo Estado hay tres partes –dice el filósofo– de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramientos es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial. (1942: 211)

Montesquieu, al exponer esta teoría de los tres poderes, olvidó recordar que era de Aristóteles. Vanderbilt (1963: 48), considera, por su parte, que Aristóteles solamente describió las distintas funciones ejercitadas por el cuerpo soberano de gobierno pero no explicó la causa ni la necesidad de estas distintas operaciones.

Otro de los grandes teóricos de la separación de poderes fue John Locke (1632-1704), quien es conocido como el padre del liberalismo y que ejerció una gran influencia intelectual en la Independencia de los Estados Unidos y en la ilustración francesa. Escribió su *Ensayo sobre el gobierno civil*, en el que formuló su conocida división de poderes, que clasifica en el *legislativo*, *ejecutivo* y *federativo*, siendo éste último el que concierne a la dirección de los asuntos exteriores. Locke, como después Montesquieu, sustenta como razón principal para fraccionar el poder público la tendencia humana de abusar del poder. Estas son sus palabras:

Tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los restos de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno (Locke, 1990: 183-184).

Por su parte, Carlos Luis de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu (1689-1755), en su obra magna que se tornó clásica antes de cumplirse un decenio de haberse publicado, *Del espíritu de las leyes*, expone su famosa teoría tripartita de la división de poderes: *legislativo*, *ejecutivo*, y *judicial*, que se convertiría en el principio toral de todas las constituciones de Occidente (Montesquieu, 1973: 102). Montesquieu concibió la necesidad de establecer límites a dichos “poderes” por medio de frenos y contrapesos (los conocidos *checks and balances* de la posterior Constitución norteamericana), para evitar que la concentración del poder en unas solas manos se ejerza abusivamente. “Nos ha enseñado una experiencia eterna –dice el pensador francés– que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”, por ello, “para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.”

Tena Ramírez (1984: 212) señala que sí es verdad que Locke y Montesquieu adoptaron el método de Aristóteles y de otros predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, sin embargo hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo. A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces, surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso.

De este modo la división de poderes llegó a ser, y continúa siéndolo, la principal limitación *interna* del poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Ambos pensadores, Locke y Montesquieu, tuvieron una gran influencia en el Constituyente de Filadelfia de donde emanaría la Constitución de 1787. “En el plano estrictamente político –dice Marie-France Toinet (1994: 36)– los constituyentes hacían referencia a Montesquieu sobre todo, y a Locke. Ambos eran citados con frecuencia”. Thomas Jefferson, quien no asistió a la Convención, por encontrarse en París como embajador, literalmente conocía de memoria *El espíritu de las leyes*.

El dogma de la equiparación del constitucionalismo y de la separación de poderes encontró su formulación clásica en el artículo 16 de la Declaración de 1789: “toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada y la separación de poderes no esté determinada, carece de constitución”. No hay que olvidar, que el documento precursor fue la Constitución de Virginia de 1776, que en su sección 5 disponía lo siguiente: “que los poderes legislativo y ejecutivo del Estado deben estar separados y ser distintos del judicial”. A partir de estos documentos todas las constituciones de Europa continental y de América acogen la división de poderes.

El principio de división de poderes en la Constitución mexicana

El primer párrafo del artículo 49 constitucional dispone que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Como se ve, nuestro texto constitucional consagra de manera expresa el clásico principio tripartito de la división de poderes. Estrictamente no habla de tres poderes sino de un solo “Supremo Poder” con tres funciones distintas, aunque en los artículos 50, 80, 94, se refiere, respectivamente, al “Poder Judicial”. Esta imprecisión o ambigüedad terminológica no debe extrañarnos, pues en realidad en el Derecho Constitucional se utiliza el vocablo “Poder” como sinónimo de “función”. Ya hemos señalado antes que, en estricto rigor, el poder del Estado es único e indivisible por su propia naturaleza, pero opera a través de órganos y de las funciones que corresponden a éstos.

Nuestra Ley Fundamental consagra la separación de los tres poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de los Poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado, artículo 89.X y 76.I), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Congreso respecto del juicio político, artículo 110).

De lo anterior se desprende que, aun cuando en el primer párrafo del artículo 49 se formula nítidamente la división de los poderes federales, es posible deducir de nuestra organización constitucional, íntegramente considerada, que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes (Hauriou, 1980:

472); en otros términos, nuestra Constitución adopta y adapta el principio de la división de poderes no en su versión mecánica, sino en su concepción orgánica.

El segundo párrafo del mencionado artículo 49, dispone lo siguiente:

No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Los Estados constitucionales o de separación de poderes

Existen dos sistemas o modelos constitucionales que adoptan de distinta manera el principio de la separación de poderes: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. Podríamos matizar ambos, diciendo que el primero realiza el máximo de colaboración y, el segundo, el máximo de independencia. Pero ambos sistemas –hay que insistir en ello– están basados en la separación de poderes. “El equilibrio, verdadera palabra clave, ha sido buscado, en consecuencia, de los poderes, que conduce, con su aislamiento, al régimen presidencial; en segundo lugar, por medio de una separación matizada o atenuada que facilita su colaboración, y da como resultado el régimen parlamentario” (Hauriou, 1980: 267-ss). El modelo clásico del modelo parlamentario es el inglés y el del presidencialismo es el norteamericano.

Entre estos dos modelos existen otros que toman elementos de uno u otro: sistema semi-presidencial y sistema semiparlamentario. Cada país debe adoptar el sistema que responda a las necesidades de sus realidades políticas. *A priori* parecería que no existe un sistema mejor que otro. Aristóteles decía que el mejor gobierno es el que mejor se adapta a la realidad de cada pueblo. Cuando Disraeli (Quintero: 772) supo que Francia había adoptado el régimen parlamentario de tipo inglés, expresó que tal adopción reflejaba insensatez política y que más tarde, al enterarse de que España, también había adoptado dicho sistema, exclamó que ello demostraba hasta donde podía llegar la locura humana.

Siguiendo a André Hauriou (1980: 267-279), podemos caracterizar en forma general al sistema presidencial y al sistema parlamentario de la forma siguiente:

A) *El sistema presidencial*. En este sistema político, inventado por los constituyentes americanos de Filadelfia, la separación de poderes se aplica rígidamente:

1. El poder ejecutivo es *monocéfalo*: está confiado por entero a una única persona, a la que se denomina Presidente, que acumula los poderes de un jefe de Estado y de Gobierno. Le asisten un cierto número de colaboradores, los secretarios, equivalentes a los ministros en la terminología europea, que no poseen poder de decisión.

- El Jefe del Ejecutivo, auténtico monarca republicano, obtiene su autoridad de una investidura popular. Por esta cualidad, es independiente del Congreso.
2. Los secretarios, nombrados y revocados por el Presidente, no tienen acceso a las Cámaras y están sujetos al régimen de incompatibilidades; es decir la imposibilidad de ejercer simultáneamente dos funciones; en el régimen presidencial, un parlamentario –diputado o senador– no pueden ser, a la vez, miembro del Ejecutivo.
 3. El Presidente puede, ciertamente, presentar proyectos de leyes para que sean votadas por el Congreso. No obstante, el Congreso puede rechazar dichos proyectos, incluso tratándose del presupuesto.
 4. El Congreso no puede enjuiciar la responsabilidad *política* del Presidente o de sus secretarios. En contrapartida, el Presidente no puede ejercitar el derecho de disolución del Congreso.
 5. Cada uno de los tres poderes ejerce, en principio, dominio exclusivo sobre el campo de actividad específica que le está confiando. Así, todo el Poder Ejecutivo para el Presidente; todo el legislativo para el Congreso; todo el Poder Judicial para el órgano jurisdiccional. Pero, por extenso que sea, este principio de la especialización funcional no es absoluto; admite ciertas excepciones que resultan de la misma Constitución (como el veto, la iniciativa, la facultad reglamentaria, que tiene el Presidente, o el juicio político, que le corresponde al Congreso, o determinadas facultades legislativas y administrativas que se le reconocen al Poder Judicial).

En definitiva, como lo define Hauriou (1980: 268), “un régimen presidencial auténtico es aquel en el que los poderes se agotan en el ejercicio de su función respectiva y se aíslan uno de otro”. Sin embargo, debe insistirse en que no hay ningún régimen en que tenga carácter absoluto la separación de poderes, por que, siempre existe una determinada colaboración entre los poderes en mayor o menor medida.

B) *El sistema parlamentario*. También se le denomina adecuadamente *Gobierno de gabinete*. Desde el punto de vista de su organización, se caracteriza, por regla general, por un Ejecutivo *bicéfalo* y un Parlamento bicameral. Su función está marcada por el signo de una colaboración, equilibrada y sancionada, entre los poderes públicos. En este tipo de régimen el Jefe de Estado no es al propio tiempo el jefe de Gobierno, como ocurre en los países donde está establecido el sistema presidencial. El Jefe de Estado es políticamente irresponsable y no le afectan los conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento; posee, sin embargo, una cierta influencia, moral, incluso política, sobre la marcha de los asuntos gubernamentales, que puede provenir tanto de su autoridad personal, como de su experiencia política o de su situación de monarca hereditario, puesto que el Jefe del Estado, en un régimen parlamentario, puede lo mismo ser un rey que un Presidente de la República.

El *Gabinete ministerial* constituye la pieza esencial del régimen parlamentario, puesto que gracias a él se establece la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento. El Gabinete ministerial

no puede gobernar si no es con la confianza del Parlamento; si pierde esta confianza se ve obligado a dimitir. La aptitud de los ministros para gobernar con la confianza del Parlamento resulta de las circunstancias siguientes: los ministros proceden del Parlamento (aunque no es absoluta), han entrado en él y son solidariamente responsables ante el Parlamento de la política del Gabinete; aquí, al contrario del sistema presidencial, existe compatibilidad entre funciones parlamentarias y las gubernamentales. Los ministros son solidariamente responsables ante el Parlamento: cuando se ha rehusado la confianza al Gabinete, todos los ministros deben dimitir; existe también la figura del primer ministro o Presidente del Consejo, sobre el cual se concentra lo esencial de la responsabilidad política.

El *Parlamento* se divide tradicionalmente en dos Cámaras, aunque el bicameralismo no es indispensable para el funcionamiento del régimen parlamentario, pero es útil, con el objeto de que el Parlamento no sea demasiado poderoso frente a un Ejecutivo dividido en dos órganos. La regla principal de funcionamiento del régimen parlamentario es que el Gabinete no debe ni puede gobernar si no es con la confianza del Parlamento o, más precisamente, de la mayoría de la Cámara que sea resultado directo del sufragio universal. Esta necesidad que tiene el Gobierno de conservar la confianza de la Cámara *Baja* está sancionada por la responsabilidad *política*, es decir, por la pérdida del poder. Los medios prácticos para verificar si el Gabinete ministerial continúa disfrutando de confianza son dos: unas veces, el ministro toma la iniciativa de efectuar dicha comprobación, presentando para ello la *cuestión de la confianza*. Otras veces, la iniciativa del debate es tomada, por el contrario, por los miembros de la Asamblea, quienes proponen una *moción de censura*.

Sin embargo, el Gabinete ministerial tiene a su disposición un arma que le permite ejercer sobre el Parlamento, en todo o en parte, una presión seria, y evitar a menudo el quedar en minoría. Esta arma es el *derecho de disolución*, que consiste para el Ejecutivo en abreviar la duración del mandato de los parlamentarios, a fin de provocar nuevas elecciones. En el régimen parlamentario existe un *derecho de revocación mutua* entre los poderes.

Hauriou² concluye sus explicaciones ofreciendo esta sencilla definición del parlamentarismo: “régimen en el que los poderes públicos colaboran y dependen respectivamente uno de otro” (1980: 276).

Como el sistema parlamentario, cuyos trazos comunes se acaban de esbozar, es creación de Inglaterra, conviene ahora caracterizar en sus grandes líneas o elementos específicos al sistema parlamentario inglés. No obrarían las mismas razones para hacerlo respecto del sistema presidencial norteamericano, en tanto siendo nuestro sistema en buena parte que

² En otro lugar el mismo autor dice que el régimen parlamentario se resume así: “colaboración funcional más dependencia orgánica” (Hauriou, 1980: 276).

estudiamos el federalismo y nos habremos de referir nuevamente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Modelos de competencia y funciones de división de poderes

La Constitución establece como principio general el de división de poderes; es algo común en el constitucionalismo moderno. La Constitución, como continente de la soberanía, debe organizar el poder público, por ella creado, para procurar que no resulte un abuso del mismo. Así, establece una serie de estructuras que salvaguarda el orden jurídico, como lo es el sistema de competencias como aquel conformado por contrapesos, es decir, la distribución de las funciones de gobierno estatales, de tal forma que en un mismo acto de autoridad pueda ser revisado por varios órganos con distinta función, o bien, que en la realización del mismo intervengan varias autoridades.

Por la distribución de las funciones de gobierno, con atención a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país.

Ahora bien, y para abundar, afirmemos que en cuanto al apoyo teórico con el que se han sustentado nuestras apreciaciones, es oportuno imponer ahora algunas cavilaciones que convienen al mejor entendimiento de este tema que siendo así, sin embargo, posee dos valores, según son dos los aspectos imperantes en su manifestación. Así que observamos este fenómeno en el ámbito electoral y, en particular, la coyuntura acaecida en el proceso de resolución electoral ya contenido en la legislación vigente, desde dos perspectivas. Es decir, al ámbito sociológico y al eminentemente jurídico, porque ambas materias se involucran los hechos que trataremos en este libro. En este sentido continuaremos pues la referencia del marco teórico desde el ámbito sociológico.

Jean Jaques Rousseau: el contrato social

Ahora bien, interviene además en la teoría del federalismo el gran francés del Contrato Social: Juan Jacobo Rousseau. El fundamento principal de esta teoría es que al entrar el hombre en sociedad, deja de ser bueno, ya que se ve corrompido al entrar en lucha por sobrevivir sin importarles los demás hombres, es decir, se vuelve egoísta.

Para frenar esta lucha constante, los hombres se ven en la necesidad de buscar un mediador, a éste se le denomina Pacto Social, ya que los hombres pactaban su subordinación ante los intereses de todos. El pacto social buscaría eliminar las desigualdades sociales y lograr la unidad de los hombres. El hombre se tendría que someter a las leyes que fueron acordadas por la voluntad de la comunidad.

En cuanto a la teoría principal del Contrato Social, como fundamento principal de la organización social contemporánea, el contrato social se desarrolló en una época del siglo de las revoluciones debido a que el poder estaba concentrado en pocas manos, de hecho de forma

monárquica en Europa aunque hay que reconocer que en su tiempo fueron formas que brillaron, pero todo evoluciona; es ahí donde comienza el declive.

En dicha obra se hace continua alusión a lo que se refiere a que es el mismo derecho el que nos priva de nuestra libertad, pero la libertad misma es el derecho. Explicaremos el porqué de estas contradicciones, ya que el pensamiento político del autor Rousseau era de igualdad y que al cuestionar el orden político puede ser cambiante por la razón de que fuimos los mismos humanos quienes lo creamos y, por ende, no es perfecto.

El hombre nace libre; pero es la libertad lo que lo priva de derechos, pues interactúa el poder entre amos y esclavos; es decir, el amo pasa a ser esclavo y los esclavos amos esto debido al poder social que se ejercía. Habla de las primeras sociedades en donde la más antigua es la familia, ésta juega un papel importante, ya que de ahí parte para formar el gobierno, es como obtener una comparación aberrante con el Estado individuo y padre e hijos lo cual en todo momento se ve que hay un interés mutuo: se debe cuidar a uno para la existencia del otro; atención, no se habla de solo interés por la vida, sino de una gran diversidad de intereses llámense políticos, económicos intelectuales o naturales e incluso morales.

Pero la libertad de elección es de naturaleza humana, habla de Grocio, donde dice que él razonaba siempre estableciendo el hecho como fuente de derecho y realmente no distaba de la realidad, ya que hubo similitud entre la forma de pensar de Calígula y la de Hobbes, claro que cada una con sus particularidades, pues eran personajes distintos, pero todos coincidían en una cosa que sería propiamente dicha así: los hombres no son naturalmente iguales pues unos nacen para ser esclavos y otros para dominar, pues si fuese así, todos seríamos de forma indirecta descendientes de dominantes o de esclavos; la verdad de cierta manera tiene la razón, pues hay rasgos hereditarios dentro de las características de todas las personas, pero es ridículo que actuáramos igual pues cada individuo razona diferente.

La fuerza o el derecho del más fuerte, no es sino una verdad que no ha requerido ser reconocida, el más fuerte es el que impone respeto, por ello los demás lo ven con respeto y lo merecen, pero no es así como el derecho funciona porque no basta la fuerza para gobernar, sino también el derecho que priva a la fuerza a la vez que la impulsa; esto es, que se habla de dos fuerzas, la física y la intelectual, la equidad entre éstas es la que llevaría a una solución; lo que resulta lo más acercado a una realidad.

Es la enajenación de la libertad donde se convierte en esclavitud y puede ser voluntaria u obligada, lo que trae como consecuencia la ambición que después desencadena batallas, guerras donde existe derecho de vida, derecho de muerte sobre el derecho de esclavitud, una solemnidad utilizada por el autor: “celebro contigo un contrato en el cual todos los derechos están a tu cargo y todos los beneficios a mi favor el cual observaré hasta en tanto así me plazca y tú durante todo el tiempo que yo desee”. Hay que saber diferenciar amo –esclavos y jefe– pueblo, es en el primer caso, puramente anarquía y en el segundo ya hay

un poder político, un poder otorgado por la misma sociedad que es ésta quien eligió al jefe para su actuación dentro de los deberes y derechos que rigen una sociedad.

Para esto, es necesario realizar un contrato social en donde haya una realidad convencional, en donde cada uno pone su persona y su poder bajo la voluntad general, y cada individuo considerado como parte indivisible del todo, es en asambleas donde se decide en votos en donde intervienen ya en formato, en cuerpo político. La soberanía es un arma de dos filos pues su imposición, mejor dicho anarquía, hace que todo un pueblo se someta a un rey que lo maneja a voluntad; para la transición del estado natural al estado civil hace que el individuo ya no sea sólo eso, sino una persona perdiendo su libertad, pero adquiriendo una libertad civil.

El dominio real sobre los bienes es el Estado y éste no puede ser despojado de ellos, somos iguales por convención y derecho. Dentro de las particularidades de la soberanía, ésta es inalienable; es decir, que la voluntad del soberano no es la del pueblo, sin embargo se somete a ésta, además de ser indivisible, pero la voluntad misma del pueblo puede errar puesto que puede hacer que se destruyan entre sí mismos y es ahí donde la voluntad general tiene que ser esclarecida para que el pueblo no caiga en el error.

Los soberanos también gozan de respectivos derechos, de los deberes que tienen que cumplir como hombres lejos de su cargo; el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad tal que todos se obligan bajo las mismas condiciones, y todos gozan de auténticos derechos.

El contrato social tiene por fin la conservación de los contratantes; el que quiere el fin, quiere los medios, esto es arriesgarse a la conservación del derecho de vida, pero dentro de este mismo estado se puede privar de la vida misma, naciendo así el derecho de muerte.

El derecho de gracia es el de eximir a un culpable de la pena prevista por la ley aplicada por el juez; se dice que él pertenece al que está por encima de aquélla y éste es el poder soberano. Ahora se tomó un enfoque hacia la ley, ya no se habla del enfoque político, sino del movimiento y voluntad por medio de la ley emanada cuyo objeto es siempre general, recto y dirigido al cuerpo social. La misma sociedad es la que exige que haya un legislador que se encargue de imponer las reglas, que sea capaz de reunir a los hechos sociales para determinar una realidad social y llegar a una norma; es decir, como si fuera el mecánico que inventa la máquina.

El pueblo juega un papel importante para la función de un legislador, ya que de éste se desprenden los hechos a estudiar para lograr una convivencia entre ambos. Hay diversos sistemas de legislación, pero todos con el mismo objeto, la libertad e igualdad; es por medio del arte del legislador como dirige la institución hacia unos fines. La constitución de un estado viene siendo sólida y durable, ya que vela por la protección de una sociedad, pero ésta debe tener una equivalencia para no caer en los errores que el poder se centre en pocas manos.

La relación del soberano con el estado se denomina “leyes políticas o leyes fundamentales”; tomando en cuenta que el pueblo es dueño de cambiar sus leyes, la segunda relación de estos es entre particulares; y de esta relación nacen las leyes civiles; una tercera especie de relación entre el hombre y la ley es la desobediencia y el castigo, estableciendo leyes penales; y una cuarta, la más importante de todas es la que se graba en el corazón de los ciudadanos.

En toda acción libre hay dos causas para producirlas: la una moral (voluntad que determina el acto); la otra física (la potencia que lo ejecuta), llámese poder legislativo bajo el poder ejecutivo. El gobierno es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargada de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad tanto civil como política.

La magistratura puede ser compuesta de un mayor o un menor número de miembros; entre más magistrados más débil será el gobierno; a esta forma de gobierno se le da el nombre de democracia. Puede también limitar el gobierno depositándolo en manos de los menos, a este sistema se le denomina aristocracia; al tener un único magistrado se le llama monarquía o gobierno real.

El autor de la ley sabe mejor que nadie cómo debe ser ejecutada e interpretada. La aristocracia tiene dos personas morales muy distintas, el gobierno y el soberano, en ella los jefes de las familias deliberaban acerca de los negocios públicos. Hay tres clases de aristocracia: natural, electiva y hereditaria. En la monarquía se considera que el poder está centrado en las manos de una persona natural única, que tenga derecho a disponer de él en conformidad con las leyes, y éste es el monarca; aquí el estado carece de unión para formarlas, además son necesarias clases o categorías: príncipes, grandes y la nobleza. La libertad o forma de gobierno no es propia en todo el país; es decir, puede variar de acuerdo al clima y a las personas, en sí a la sociedad en general. Existen dos vías o medios generales por los cuales un gobierno se degenera cuando se concentra o el estado se disuelve, cuando va en retroceso pasando de la democracia a la soberanía y de ésta a la monarquía, distinguiendo las degeneraciones: *a)* la democracia degenera en oclocracia (demagogia); *b)* la aristocracia en oligarquía; y *c)* la monarquía en tiranía.

El principio de la vida política reside en la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del estado; el ejecutivo el cerebro. El cuerpo político como el cuerpo humano comienza a morir desde su nacimiento puesto que la ley de ayer no es obligatoria hoy; entre la autoridad soberana y el gobierno arbitrario se introduce un poder medio, estas son las asambleas representadas por diputados que a su vez son comisarios del pueblo. La institución del gobierno por el establecimiento de la ley y su ejecución. Retomando el capítulo de la voluntad general, se hace la especificación de que es indestructible; cuando el Estado sólo subsiste por una forma ilusoria, vana y el lazo social se ha roto la voluntad general enmudece; es decir, cuanto más unánimes son las opiniones más dominante es la voluntad. Sólo hay una ley que por su naturaleza exige su consentimiento unánime del sufragio: la ley del

pacto social, la diferencia de un solo voto rompe la igualdad; un solo oponente destruye la unanimidad; hay dos maneras de proceder para el nombramiento de príncipe y de magistrado: son por elección o por suerte.

En Roma existían comicios, y asambleas en donde se reunían ordinariamente en la plaza y era dividido entre curias, centurias y tribus. El tribunado era una magistratura cuya función era reponer cada término en su verdadera relación y establecer una conexión entre el príncipe y el pueblo, era el conservador de las leyes y del poder legislativo, protegía al soberano contra el gobierno. La dictadura es la inflexibilidad de las leyes y se recurrió a ésta porque el Estado no tenía todavía un asiento fijo para sostenerse con la sola fuerza de su constitución, el Estado se establecía o se salvaba en breve tiempo, y el dictador carecía de tiempo y sólo lo tenía para proveer a la necesidad que había puesto su elección.

La opinión pública es una especie de ley cuyo ministro es el censor que no hace más que aplicarla a los casos particulares a imitación del príncipe. La centuria sostiene las costumbres impidiendo que las opiniones se corrompan, conservando su rectitud por medio de varias aplicaciones. Los primeros reyes de los hombres fueron los dioses y su primera forma de gobierno fue la teocracia. Del hecho de colocar a Dios como jefe toda sociedad política, deduce que han habido tantos dioses como naciones; la guerra política era a la vez teológica. Rosseau hace alusión a todos los dioses que hubo a lo largo de la historia, desde el punto de vista de la religión civil. Los que distinguen la intolerancia civil de la lógica se engañan ya que son inseparables, donde se acepte la tolerancia teológica surtirán efectos civiles.

Rosseau expresa los verdaderos principios del derecho político y explica las bases del Estado y cómo está compuesto, acerca de la moral, la ética y el punto de vista jurídico; destacando los tratados acerca del orden político -social. Plantea la necesidad de que al hombre busque un órgano mediador que garantice la igualdad de sus miembros.

Hans Kelsen: Los tres órdenes Jurídicos

En primer lugar tenemos a Hans Kelsen, para quien el orden jurídico central que constituye a la comunidad jurídica central forma, junto con los órdenes jurídicos locales que constituyen a las autoridades jurídicas locales, el orden jurídico total o nacional que constituye al Estado o comunidad jurídica total (Witker, 195: 30) (Kelsen: 320).

La estructura del Estado federal se caracteriza por la existencia de tres órdenes jurídicos:

- La Constitución del Bund (Estado Central) y los principios fundamentales de las constituciones de los Estados Miembros;
- El orden jurídico del Bund, competencia que le es directamente conferida por la Constitución Federal; y
- El orden jurídico de cada Estado miembro, que está conformado por sus constituciones propias dentro de los límites de su Constitución total, así como por las normas de derecho emitidas dentro de los límites de su competencia (Kelsen, en: Mouskeli: 186).

Hans Kelsen determina el carácter del Estado como una Comunidad jurídica total. Establece límites de competencia dentro de los órdenes jurídicos de los Estados miembros. Reconoce la necesidad de que las Entidades Federativas integren un órgano superior a los Estados miembros que garantice y proporcione los Derechos Fundamentales.

Como medios para asegurar la paz en el plano de la gobernabilidad de los Estados Nacionales, resurge el conflicto entre dos viejas posturas, el imperialismo y el federalismo. Ahora en el entorno de globalización y de intercomunicación, de transformaciones vertiginosas impuestas por el papel que debe jugar a las instituciones a propósito de la visión kantiana, exige la revisión de la noción de soberanía estatal en relación con el desarrollo del derecho internacional.

Uno de ellos, frecuentemente invocado hoy, la obra de Hans Kelsen, que no fue sólo el autor de la *Teoría Pura del Derecho* sino también de importantes contribuciones al Derecho internacional.³

Campagnolo retoma esta discusión y reformula el federalismo en el plano de la cuestión del federalismo europeo, del que fue además uno de los más decisivos impulsores, a través de la *Société Européenne de Culture*, con sede en Venecia, de la que fue fundador y del Movimiento Federalista Europeo, que presidió. El profesor Mario Losano, uno de los más conocidos estudiosos de Kelsen, reúne los elementos fundamentales de la discusión entre Kelsen y Campagnolo.

Al respecto, es necesario destacar la posición de Hans Kelsen que considera al federalismo como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario.

Esto es, para Kelsen “el federalismo se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política” (Quiroz, 2002: 197). No obstante, el federalismo adquirió su justo valor hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

El pacto social desde la teoría de Hobbes

Tomas Hobbes concibe al pacto social como un método mediante el que el hombre logra su supervivencia, es decir su seguridad. Tomas Hobbes veía que por medio del pacto social el hombre llegaría a un Estado Político y civil del cual se desprendería el estado como tal, el que mediante un soberano velaría por los intereses de sus súbditos.

³ El único discípulo italiano de Kelsen, Umberto Campagnolo, que realizó su tesis de doctorado en *el Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales de Ginebra* bajo su dirección, con el título *Nations et Droit*, mantuvo una importante discusión con su maestro sobre estas cuestiones, así como acerca del concepto y desarrollo del Derecho internacional.

Sin un pacto social los hombres sólo buscarán su propia conservación sin importarles los intereses de los demás, lo cual hará que vivan en una constante guerra, es por esto que surge el pacto, para lograr el orden social.

Hobbes decía que los hombres no pueden ser obligados a cumplir con un pacto, sin embargo una vez que aceptan el pacto no pueden echarse para atrás. Tomas Hobbes especifica la necesidad del pacto como forma de supervivencia para llegar al estado político y civil del cual nace el Estado.

Hobbes califica al pacto como un camino para llegar a la formación del Estado, en tanto que Tena realiza una clasificación del Estado federal como intermedio entre los Estados Unitarios y la Confederación debido a su complejidad.

Precisiones neoclásicas de John Locke

John Locke veía al pacto como un órgano mediador en esa constante lucha por la supervivencia, no obstante, el poder del pacto social, es decir, el del soberano, podía ser revocado si los individuos veían que no estaban defendiendo sus intereses y derechos.

El pacto social era la forma mediante la cual los hombres decidían crear un gobierno que velara por los derechos naturales, es decir, por su libertad, igualdad, etcétera. Si sus derechos naturales eran violados, el pacto podía ser revocado. Locke hace referencia a los derechos naturales y a la idea de la soberanía como la facultad de elegir el gobierno que mejor les convenga.

Mediante el pacto Locke veía que se podría lograr el surgimiento de una sociedad política, ya que se crearía un gobierno capaz de dirigir a un pueblo y salvaguardar los intereses y derechos de la comunidad. Así tenemos que para Jonh Locke el pacto social debe velar por los derechos naturales y en caso de que sean violados, el pueblo puede revocar ese pacto.

La teoría de los Campos de Pierre Bourdieu

Dentro del Campo teórico sociológico con íntima relación al fenómeno político se generan alianzas, acuerdos, avenencias, pero también conflictos y escisiones.

Un microcosmos de negociaciones y conveniencias, donde se privilegian aspectos no muy loables las más de las veces: la lucha de poder mediante el tráfico de influencias y, tal y como lo explica el autor que abordaremos como principal eje de referencia en el ambiente social, Pierre Bourdieu, el desarrollo de las actividades humanas se hace por sectores de ingerencia en campos de interacción. Esta teoría se denomina *Teoría de los Campos* los cuales se definen como “espacios de lucha social” (Bordieu, 1995), mediante la cual, se pueden abordar los procesos ínfimos de identidad que entre los académicos se privilegia sobre el resultado puntual y científico de sus trabajos de investigación.

De tal modo que se ha vislumbrado que en el medio judicial no privilegian el respeto a la noción del derecho, sino a la consecución de ciertos intereses, algunos de orden personal y particular y otros de naturaleza colectiva o social de acuerdo con las influencias de fuerzas extranjeras en el ámbito financiero y político, las que modifican sustancialmente la forma en que está presentándose el proceso de cambio de las relaciones entre los sujetos que actúan dentro de la sociedad y los propios elementos de los complejos procesos electorales.

Pero citemos al propio autor, quien afirma que un Campo en sentido estricto es:

...un espacio de conflictos y competición, una entidad como “agente” capaz de entablar diversas relaciones. Estas relaciones son dadas de acuerdo a su posición dentro del campo, así como también al volumen y estructura de su capital –o bien poder–, sea éste de tipo político, económico, cultural y/o simbólico.

[...] un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen de manera objetiva en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes (agentes) convirtiéndolos, de acuerdo con el autor, en dominantes y dominados, relación que se establece también en el ámbito de las relaciones políticas que influyen desde los campos de poder (Bourdieu, 1995: 136).

Esta teoría denominada *Teoría de los Campos* de Pierre Bourdieu, evidencia la disputa y el conflicto de intereses que se presentan en la palestra electoral y que concretó su triunfo el grupo social que tenía mayor hegemonía: la derecha auspiciada por el indubitable apoyo norteamericano.

Este tipo de triunfos electorales dentro de un maniatado Poder Judicial trafica el propio poder con el objetivo de asegurarse un espacio dentro del *establishment* o también llamado *status quo* del concierto político de cada sujeto, y por ende garantizarse un ingreso económico sólido y robusto, amén del prestigio social y el capital político ganado con los que están en boga, en otros términos un fenómeno que se denomina comúnmente como oportunismo político.

En este grupo o Campo social como lo llama el autor, se construyen e interrelacionan los diversos intereses de los protagonistas que los integran. En estos grupos sociales se encuentran presentes los campos jurídico (Arriaga, 2001), político y, eventualmente, el económico, que funge como campo que aglutina la interrelación de los dos anteriores.

Ahora bien, tenemos que decir que en los casos descritos los integrantes denominados agentes de los campos mencionados, ganan o pierden en la negociación para los casos preponderancia social y prestigio académico e intelectual, en función de las relaciones que tengan ellos con el poder que se detente en turno. En este sentido Bourdieu señala pues que

... solamente estudiando cada uno de estos universos o campos, podemos determinar cómo son constituidos concretamente, en dónde terminan, quiénes forman parte y quiénes son excluidos de ellos, y si realmente constituyen un campo (Bourdieu, 1995).

Bourdieu reconoce que articular los campos entre sí resulta difícil porque los límites de cada uno de ellos no se definen con claridad, en este caso el académico infiere en la vida política de varios de los autores generadores del conocimiento, y por lo tanto tienen necesariamente intereses particulares al respecto. Y abunda Bourdieu que “para construir un campo hay que identificar aquellas formas de capital específico que habrán de ser eficientes en él y, para construir estas formas de capital específico, se debe conocer la lógica específica de cada campo” (Bourdieu, 1995).

Así pues, este modelo sociológico propone tres criterios para conformar cada uno de los campos, y son: *a*) agente o institución; *b*) capital específico; y *c*) un determinado grupo de reglas (Galindo Cáceres).

Así pues se sabe que el verdadero sentido de un campo empíricamente delimitado está dentro, pero también está afuera (Galindo Cáceres). Y nos referimos obviamente tanto de interioridad⁴ como de exterioridad.⁵ En este sentido, en tanto que la exterioridad funge como un factor de cambio —en la estructura organizacional del los partidos políticos o del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, estos factores externos se componen de las nuevas realidades sociales de identidad en nuestro entorno inmediato, un mundo convulsionado y vertiginoso, que en nada corresponde a la figuración jurídica externa y ajena, que no pertenezca al propio ámbito cerrado y exclusivista con filiación codificada.

Según Bourdieu, el campo es escenario de relaciones de fuerza y de luchas encaminadas a transformarlas y, por consiguiente, el sitio de un cambio permanente, el campo es de luchas por la conservación o la transformación de la configuración de dichas fuerzas (Galindo Cáceres).

Por su parte, el otro aspecto: la interioridad, evita el caos de una sociedad de cualquier época y lugar determinado, pero también, por desgracia, promueve la inamovilidad de los paradigmas. Por su parte, la exterioridad (la relación de un campo con otros campos) contribuye al avance de cualquier índole de una sociedad, es la misma relación proporcional que guardan los paradigmas con los sintagmas.

⁴ Por ejemplo, la ausencia de cambio por contacto con el exterior, en él todo el proceso vital se genera y transforma mediante composiciones interiores al campo.

⁵ Donde sucede todo lo contrario: el cambio se presenta por el contacto al exterior, de donde se desprende que el campo interior se expresa.

El pacto federal desde Tena Ramírez

El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado Unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su Soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía (Tena Ramírez, 1998: 112-113).

La perspectiva política desde la participación ciudadana de Jürgen Habermas

Desde uno de los paradigmas interpretativos más importantes y con mayor aceptación sobre los múltiples análisis que se han venido haciendo respecto de las sociedades modernas y su relación con los Estados democráticos y sus muy ásperas vicisitudes, destaca la del preclaro Jürgen Habermas. La teoría de Habermas respecto a las sociedades modernas se inscribe dentro de la posmodernidad (Cárdenas Rivera).

Y es, sin duda, la pieza clave en las sociedades modernas para redimensionar el problema de la legitimidad y el derecho.⁶ Retomando la explicación sobre la teoría comunicativa habermasiana, ésta se plantea una ética comunicativa o ética del discurso. Habermas critica los modelos conocidos a lo largo de la historia de Estado de derecho, debido a que en ellos no se ha tenido en cuenta la ética del discurso en las decisiones políticas. Según Habermas la desobediencia civil es también producto de esa ruptura de la ética del discurso en el orden político; por tanto, lanza una crítica radical al considerar que los modelos democráticos deben ser instrumento de la ética discursiva. “En este trazado entre la ética discursiva y la democracia participativa, los derechos humanos son los pivotes de dicho puente” (Soriano, 1997: 157).

Es así, como afirma el autor que los derechos y libertades adquieren la forma de principios y reglas morales; siendo entonces, la democracia participativa y los derechos humanos son un ámbito para la extensión de su teoría comunicativa; lógicamente, hay que tener en cuenta los derechos humanos como supuestos racionales de la racionalidad (valga la redundancia) del Estado de derecho.

Existen numerosas críticas de la teoría de Habermas. Algunas consideran que es demasiado formalista y utópica. Para Freityag no es posible establecer un parangón entre las etapas

⁶ García Amado aclara que “en la filosofía de Habermas no sólo se contiene una base fundamental para las actuales teorías de la argumentación jurídica, centradas en el análisis de las condiciones de racionalidad de las valoraciones que acontecen en la práctica jurídica, sino que también es posible extraer de su doctrina una teoría de la validez jurídica, que proporciona criterios con los que poder distinguir el derecho válido y merecedor de obediencia del derecho carente de validez racional y que no generaría en modo alguno una obligación racional de obedecer, ya que sería mero ejercicio del poder o la fuerza, sin respaldo moral o racional” (García Amado, 1997: 76).

de la consciencia individual de Piaget, adoptadas por Habermas y las etapas de la evolución de las competencias lingüísticas de la especie humana. Una ética como la que plantea Habermas provoca las mayores resistencias entre las personas que conocen y estudian los comportamientos sociales. “Lo que el modo deliberativo de la praxis legislativa ha de procurar no es sólo la validez ética de las leyes. Más bien se puede comprender la compleja pretensión de validez de las normas jurídicas como la pretensión de, por un lado, tomar en cuenta en relación con el bien común los intereses parciales que se defienden estratégicamente y, por otro lado, buscar principios universalistas de justicia en el horizonte de una determinada forma de vida imbuida de constelaciones valorativas particulares”.

Habermas apunta además con una diferenciación de las materias sobre las que puede versar cada uno de esos discursos, regidos por lógicas distintas, contextual la una y universalista la otra y dice:

El comentario que se nos ocurre a propósito de esta enumeración es que resulta un tanto complicado comprender su lógica interna, entender, por ejemplo, por qué los problemas ecológicos o de inmigración requieren un discurso menos exigente en cuanto a las condiciones de aceptabilidad de sus resultados que el relativo a la fijación del plazo de prescripción de delitos. La legitimación del derecho sobre la base de que constituye la institucionalización de los procedimientos del discurso racional le sirve también a Habermas para explicar la superioridad de la Constitución sobre la ley. Se debe a que es en la Constitución donde se establece el procedimiento discursivo de la ley.

Y es que en América Latina hay quienes tachan a Habermas de etnoeuropeo, pero le reconocen cierto aporte al plantear un ideal, mínimamente adecuado, para el intercambio de argumentos, pero advierten la inexistencia de unas condiciones básicas de igualdad y de libertad para el diálogo y para alcanzar el consenso a través del mismo.

Lo descartan al considerar que las reglas de argumentación obedecen a una racionalidad etnoeuropea, que no corresponden con nuestras reglas de argumentación. Para Dussel, por ejemplo, no hay liberación sin racionalidad, pero no hay racionalidad crítica, sin acoger la interpretación del excluido, pues de lo contrario sería mera racionalidad. Lo cierto es que Habermas plantea que sus críticos distinguen donde él no lo hace o se simplifica su pensamiento. No se opone a una racionalidad propia de las tradiciones culturales, pero entiende que junto a ellas cabe en un plano más general la racionalidad pragmático-formal.

Habermas se opone al positivismo por su falta de crítica dialéctica y sobrevaloración de la realidad, se opone al funcionalismo y a la teoría de los sistemas, por reducir el mundo de la vida a fórmulas, por sus esquemas reductivos y su talante normativo.

Pero al mismo tiempo intenta recoger aspectos de estas teorías. La obra habermasiana conecta la teoría del lenguaje, la teoría ética y la teoría social. El nuevo paradigma supera la

tradición weberiana relativista y el dogmatismo racionalista, pero también recoge el legado de Kant tratando de encontrar un principio universalista del conocimiento y de la ética. Su fuente no está en la razón constante, se encuentra en el discurso apoyado en la intersubjetividad. Habermas apoya el punto de vista moral en su teoría del lenguaje como discurso práctico. El principio de universalidad se formula en términos de que “una norma es válida cuando todos pueden aceptar libremente las consecuencias y efectos colaterales que se producirán previsiblemente del cumplimiento general de una norma polémica para la satisfacción de los intereses de cada uno”.

El postulado de la ética del discurso presenta la idea fundamental de una teoría moral, pero no pertenece a la lógica de la argumentación, a cuyo ámbito sí pertenece el principio de universalidad, que es además fundamento de las demás reglas de argumentación. El principio moral implica, por otra parte, que las normas morales no son sólo cuestión de voluntad o deseo, sino también de conocimiento.

Habermas analiza el rol del derecho en la democracia contemporánea. Combina los conceptos del marxismo, de la filosofía alemana y angloamericana (realismo, liberalismo, pluralismo y neocorporativismo, la teoría del Estado de Bienestar, la teoría económica de la democracia) con la teoría de sistemas. Subraya la importancia del derecho como fuerza sociointegrativa de la sociedad moderna.

Habermas es un pensador fundamental en cuestiones relativas al Estado de derecho, a la normatividad, los derechos humanos, la democracia y la justicia. Es necesario hacer un esfuerzo para reconstruir e interpretar la teoría de Habermas respecto al papel de la democracia y el Estado de derecho en nuestras sociedades.

La teoría jurídica comprende dos enfoques: uno tomado de la teoría del derecho y la sociología que trata de explicar una estructura del derecho y el funcionamiento de los sistemas jurídicos en los sistemas sociales, y otro tomado de la filosofía del derecho y las teorías de la justicia, que buscan aclarar términos como validez y legitimidad a la luz de normas jurídicas.

Será fundamental y explícita la base conceptual que aporta la teoría sociojurídica de Habermas, como apoyo a la explicación del tema, tomando su teoría como respuesta al interrogante y utilizando a su vez aportes filosóficos y sociológicos de otros autores que permitan complementar la teoría. Debemos partir de la forma como la cotidianidad relaciona el derecho con la política, y la manera como el derecho, la democracia y el Estado, son tomados como parte de un mismo fenómeno. Sobre esta base, será preciso estudiar algunas doctrinas filosóficas y sociológicas para poder diferenciar, o bien relacionar estos conceptos.

También hay que tener presentes las concepciones sociológicas y jurídicas respecto al Estado social de derecho, a su posibilidad institucional, esto es, a la voluntad política de construirlo, y el papel de la ciencia y del derecho en este proceso.

El Estado de derecho y la democracia son configuraciones distintas dado que toda dominación de carácter político está dada bajo una forma de derecho, y a *contrario sensu* se dan órdenes jurídicos en donde el poder político no ha sido asumida la denominación de Estado de derecho, de tal manera que existen algunos ordenamientos jurídicos propios de un Estado de derecho, y otros sin una constitución de tipo democrático. Estas razones de tipo práctico, no son incompatibles con un debate intelectual sobre la posible existencia de un Estado de derecho sin democracia, teniendo en cuenta que Habermas afirma la necesidad de “un nexo interno y conceptual entre el Estado de derecho y democracia”.⁷

Habermas propone una relación entre el Estado de derecho y la democracia partiendo del derecho positivo actual, y en el plano conceptual acepta que se puede dar dentro de una *igualdad jurídica liberal*, es decir, por el Estado social.⁸

La organización del Estado de derecho sirve para la autoorganización políticamente autónoma de una sociedad que con el sistema de derechos se constituye como una asociación de individuos libres. Esta afirmación ha de explicarse dentro del marco que se manejó en la última parte del texto, y es el producto de la igualdad, que a su vez es el resultado de las ideas liberales y del sistema democrático. Las instituciones del Estado de derecho tienen el fin de asegurar el ejercicio de una autonomía política, mientras que la autonomía social –por su parte– se manifiesta en la sociedad civil; la autonomía tiene un carácter político entre los ciudadanos, y al tener un carácter comunicativo se va a ver reflejada en lo administrativo. En ese orden, los programas legislativos sirven para la seguridad y estabilidad de la sociedad, en busca –entonces– de la integridad social.

⁷ Habermas “trata esta vinculación bajo varios aspectos: 1) Es deducible desde el mismo concepto del derecho moderno; 2) lo es también por la circunstancia de que el derecho positivo no puede ya producir su legitimidad desde un derecho superior. 3) El derecho moderno se legitima en la autonomía acreditada de manera igual para todos los ciudadanos, de forma que la autonomía privada y pública se presuponen mutuamente. 4) Este nexo conceptual rige también en aquella dialéctica entre la igualdad jurídica y fáctica, que frente a la comprensión jurídica liberal, primero ofreció el paradigma jurídico del Estado social y hoy viene exigido por una autocomprensión procedimental del Estado democrático de derecho. 5) Este paradigma jurídico procedimental lo explicita en el ejemplo de la políticas feministas de la igualdad” (Habermas, 1997, en: Gimbernat: 24).

⁸ El profesor García Amado precisa al respecto lo siguiente: “¿Cuáles son esos contenidos sin los que el procedimiento de creación normativa no es racional por no asegurar la aceptabilidad del resultado y su compatibilidad con el interés general? Habermas los centra en dos postulados: los derechos humanos y la soberanía popular. Bajo esos presupuestos y con los controles procesales adecuados, la clave del asunto puede sintetizarse en el respeto al procedimiento democrático. Cuando las constituciones reconocen a esos derechos el estatuto de inalienables e inviolables no están sancionando un determinado ‘orden axiológico material’. Están simplemente siendo congruentes con los presupuestos procedimentales del Estado de Derecho” (García Amado, 1997: 92).

Hay que tener en cuenta que el derecho moderno está formado por normas coercitivas-positivas que garantizan la libertad. Las instituciones del Estado de derecho aseguran la autonomía social, de la misma manera que aseguran la libertad de los individuos, y –se puede deducir– también una libertad colectiva, aplicable a la sociedad civil.

La coerción y el carácter positivo representan propiedades formales que se unen con la pretensión de alcanzar la legitimidad. El hecho de que las normas tengan sanciones estatales y éstas provengan de resoluciones cambiables de un legislador político, se vincula de manera igualitaria con la garantía de autonomía de las personas jurídicas. La legitimidad así expuesta Habermas la relaciona con “la facticidad de la producción legislativa y con la facticidad de la imposición del derecho” (Habermas, 1998: 646), lo que se refleja en la validez del derecho. Esto significa que la legitimidad al relacionarse con el carácter coercitivo y el resultante de una legislación permite dar un valor al derecho más amplio.

El derecho actual –según Habermas– deja dos posibilidades, a saber: *a*) considerar las normas jurídicas como mandatos en el sentido de restricciones fácticas para abordar desde un punto de vista estratégico las consecuencias que se puedan calcular de las transgresiones a las normas, o bien *b*) considerar esas normas como preceptos con un contenido de validez y obedecerlas por respeto a la ley.⁹

Siguiendo entonces la teoría de Habermas en Facticidad y Validez en el Estado de derecho, hay que tener en cuenta que el derecho cumple unas funciones sociales e integradoras, puesto que la solidaridad, el poder administrativo, etc., son fuentes de integración social, al igual que la estabilización de expectativas de comportamiento, donde el derecho asegura

⁹ Las normas jurídicas han de poseer una dimensión fáctica, que, a decir de García Amado, tiene que ver con los dos aspectos interrelacionados de su cumplimiento habitual, por un lado, y de la coacción que lo respalda, por otro. Ahora bien, la función de integración social que al derecho le corresponde en sociedades complejas sólo puede cumplirse efectivamente si las normas poseen un elemento de legitimidad que rebasa su pura imposición coactiva y posibilita la mínima aceptación necesaria para su seguimiento. Esta legitimidad de las normas “es independiente de su imposición fáctica” y depende del modo en que esas normas sean creadas. Son legítimas cuando sus destinatarios “pueden al mismo tiempo sentirse, en su conjunto, como autores racionales de esas normas”, es decir, cuando el procedimiento de creación reproduce el procedimiento argumentativo y consensual de la razón comunicativa; o dicho de otro modo, cuando se sigue el procedimiento democrático sin distorsiones. En suma, “la validez jurídica de una norma significa ahora que ambas cosas se garantizan al mismo tiempo: tanto la legalidad de la conducta, en el sentido de un seguimiento generalizado de la norma, el cual en caso necesario puede ser forzado mediante sanciones, como la legitimidad de la regla misma, que hace posible un seguimiento de la norma basado en cada caso en una consideración positiva ante la ley”. Queda así sentada una de las tesis centrales del libro y cabe ya a ese respecto plantear una primera duda: ¿es de índole fáctica o normativa la afirmación de que la función de integración social que el derecho ha de cumplir no se realizaría en un ordenamiento jurídico carente de legitimidad? “Y responde: ‘... la afirmación de Habermas que comentamos posee un sentido normativo, es decir, que equivale a sostener que un derecho sólo cumple racionalmente su función integradora cuando es fruto del discurso racional, de un proceso participativo” (García Amado, 1997: 19-21).

relaciones simétricas con un reconocimiento recíproco entre portadores de derechos subjetivos. Es de importancia fundamental el elemento de los derechos subjetivos ya que son esas facultades y poderes de las personas los que permiten el ejercicio de la autonomía y la libertad en el Estado de derecho.

Pero, entonces la teoría del derecho moderna obtiene su legitimación por la autodeterminación, y esto a la vez se vincula con la acción comunicativa de la regulación del derecho, aplicado por la autonomía de los individuos, es decir, los ciudadanos se pueden asumir en la doble condición de autores permanentes del derecho, y a la vez destinatarios del derecho al que están sometidos.

Los principios democráticos del derecho y las normas de Ronald Dworkin

En términos filosóficos, dentro del derecho, Dworkin ha introducido una discrepancia sustancial del derecho visto desde la perspectiva positivista.

El diseño de una sociedad democrática ideal supone la aceptación de la virtud de la integridad.

La virtud de la integridad supone que la comunidad como tal es una comunidad que tiene un sustrato de principios que la justifica.

Una decisión pública está justificada no sólo si respeta la equidad y la justicia sino si también respeta la coherencia de principio. La integridad moral de la comunidad es análoga a la integridad moral de la persona.

En este orden de ideas consideramos que el derecho no sólo está compuesto por normas sino también por directrices y principios. Existen diferencias lógicas entre las normas y los principios que conviene resaltar (Dworkin, 1977: 22-ss).

Según Dworkin las normas o se aplican o no se aplican. No cabe una tercera vía mientras que en el caso de los principios la cuestión no es clara.

De las principales diferencias entre norma y principios son las siguientes, según el autor que ahora analizamos. Las normas establecen ellas mismas sus condiciones de aplicación mientras que los principios dan razones para decidir en un sentido determinado pero no establecen sus propias condiciones de aplicación.

Otra diferencia importante entre las normas y los principios es que las normas se pueden identificar mediante un test de origen mientras que los principios no.

Sabemos si una norma legislativa pertenece a un ordenamiento determinado si se puede deducir su validez de la constitución mientras que no se puede deducir la

validez de un principio por su origen sino por su fuerza argumentativa, es decir, por su peso específico.¹⁰

Una tercera diferencia importante se encuentra en el criterio de distinción entre una norma jurídica y una no jurídica: el tipo de sanción específico. Los principios no se pueden distinguir por la forma de la sanción. Les caracteriza un contenido determinado, una fuerza argumentativa. Y aquí la distinción entre principios jurídicos y los principios sociales o morales no es posible ya que la moral no se distingue del derecho por su contenido pese a los intentos de filósofos por encontrar en este criterio material una vía de solución al problema de la separación entre derecho y la moral (Greenawalt, K., 1987).

A medida que nos introducimos en el mundo de los principios vamos descubriendo que es imposible distinguir un principio jurídico de un principio moral o social. Quizá la única diferencia reside en la posible utilización por parte de los tribunales. Pero nada impide que un principio moral no reconocido jurídicamente lo sea en el futuro.

El caso de abuso de derecho¹¹ es un buen ejemplo que demuestra este trabajo. No se debe olvidar que el problema que interesa resolver al usuario del derecho no es cómo se resolvieron los problemas sino cómo se resolverán. Y no está excluido que se aporten nuevas soluciones para resolver viejos problemas.

Dworkin, inaugura una tarea constructiva, y para el caso teórico particular propone operar con un modelo ideal de una sociedad democrática. La construcción del modelo no pretende reproducir la realidad sino formular cuestiones desde el modelo a la realidad para llegar a comprenderla mejor.

El puente entre la Ciencia de la Legislación y la Jurisprudencia se empieza a construir. Una sociedad democrática –sugiere Dworkin– es una sociedad en la cual se respetan los siguientes principios. Según esta teoría, los principios democráticos deben seguir estos vectores:

- Equidad. Es valor del igual poder de cada uno de los individuos en esta sociedad. Una de las especificaciones más relevantes del principio de equidad es que cada uno debe contar como uno y nada más que uno. El principio de dar a cada persona un voto es un principio equitativo. El principio de equidad tiene un carácter procedimental y formal;
- Justicia. La justicia se refiere a los resultados que producen las decisiones. Fundamentalmente calificaremos una decisión como justa si asigna y distribuye los recursos conforme a un modelo ideal determinado. Mientras la equidad se refiere al procedimiento y a la imparcialidad, la justicia se relaciona con los resultados. La distinción

¹⁰ Véase la crítica de G. Carrió a Dworkin en las obras citadas en las que sostiene la posibilidad de ampliación de la regla de reconocimiento.

¹¹ Véase el análisis del caso Riggs/Palmer en *Law's Empire*, *op. cit.*, p. 15 y ss.

conceptual es importante porque se pueden dar casos de decisiones justas con procedimientos no equitativos y decisiones injustas con procedimientos equitativos, que abordaremos más adelante;

- Principio de legalidad. En una sociedad democrática sólo se admite como poder legítimo el jurificado. El poder estatal debe funcionar por los cauces jurídicos. Si el Estado organiza fuerzas paraestatales, policías paralelas etc, no respeta los principios de una sociedad democrática y bien diseñada y, por tanto, no estará justificada la coacción del estado. El derecho distribuye la fuerza colectiva, es él mismo la organización de la fuerza. La fuerza estatal no jurídica no está legitimada. Un buen derecho democrático debe canalizar el ejercicio de la fuerza a través de cauces preestablecidos.
- Integridad. Una sociedad democrática está bien diseñada si responde a la virtud de la integridad. Una primera intuición de lo que entiende por integridad puede expresarse de este modo. En el lenguaje natural decimos que una persona es íntegra moralmente cuando obra conforme a principios. La virtud de la integridad supone no sólo la existencia de unos principios sino también su organización coherente. Dworkin sugiere tratar a la comunidad como si fuera una persona moral íntegra.¹²

Con esto tenemos una primera idea del modelo que legitima la coacción del Estado. Si una comunidad política se acerca a los valores de equidad y justicia, así como a un debido proceso de integridad, resultará que la coacción estará justificada.

¹² Véase la entrevista de Juan R. Páramo a Hart en Doxa, 1988, en la que Hart afirma que el principal logro de Dworkin consiste en haber demostrado cómo gran parte de los sistemas jurídicos ingleses y americanos se pueden analizar fructíferamente como si cada uno de ellos fueran el resultado de un único autor coherente y consistente, preocupado por llevar a cabo en el derecho una específica moralidad política singularmente liberal, en el sentido de que trata a todos los individuos como moralmente legitimados para una igual consideración, considerando a los derechos básicos individuales como elementos prioritarios sobre los valores colectivos.



II

El paradigma del sistema constitucional mexicano

En la actualidad las instituciones fundamentales que sustentan la vida jurídica del país y el sistema constitucional que conforma las bases del Estado requieren de una exhaustiva revisión y especial preocupación ante la falta de credibilidad en la sociedad. El surgimiento e incremento de conflictos de competencia constitucional son el reflejo de una constitución que se reduce, en su esencia, a un conjunto de decisiones políticas fundamentales derivadas de los factores reales de poder.

La presente obra se fundamenta principalmente en la evaluación del sistema constitucional mexicano, los elementos que lo conforman y las características propias de la Constitución, con la finalidad de establecer los factores económicos, políticos y sociales que envuelven a ésta en la actualidad.

Hemos también de abordar la propia definición de los aspectos generales; es decir, dar concepto general a la propia Constitución política. En este sentido, una definición aceptada establece que: “Es el conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización de un Estado y que señalan los derechos y garantías de sus miembros” (Borja, 1993).

La noción de este concepto argumenta tres aspectos compuestos que, por cierto, determinan las características que tiene cualquier texto de igual naturaleza, como sigue:

- ***Es un conjunto sistemático de normas***

Valor colectivo textual que deriva de ser un compendio normativo semejante a todas las Constituciones predominantemente escritas, y aun en las llamadas consuetudinarias como la inglesa. En este sentido, Jellinek, asevera:

... una cosa es indudable: que las Constituciones escritas rígidas no pueden evitar que se desarrolle junto a ellas y contra ellas un Derecho Constitucional no escrito; de suerte que, aun en estos Estados junto a los principios constitucionales puramente formales, nacen otros de índole material (Borja, 1993).

En este sentido, debemos acotar que no hay un solo texto, sino varios, no sincrónicos en la época en que fueron escritos, lo cual no les priva de ser un conjunto de normas derivadas en su mayor parte de la experiencia consuetudinaria.

Es inconcuso que nadie pueda ser castigado sin haber sido juzgado en virtud de leyes admitidas y según las fórmulas prescritas; impedido, en fin, de ejercer sus facultades físicas, morales, intelectuales o industriales de manera inocente y tranquila.

Las normas a que atiende la Constitución de nuestra nación no son un sistema producto de la razón voluntariosa de un sujeto, sino una estructura resultado de una lenta transformación histórica, en la que intervienen frecuentes motivos irracionales y fortuitos irreductibles a un esquema. Queda claro que ninguna constitución de cualquier país es creación de un acto único y total, sino de actos parciales reflejos de situaciones concretas y, frecuentemente, de usos y costumbres formados lentamente.

Cada pueblo es una individualidad —ahora más o menos difuminada en cuanto a sus elementos identitarios debido a la contaminación, trasmigración y adopción de otros elementos vía los medios masivos de comunicación en particular, y los procesos de globalización en general (Castells, 2001)—; es claro que no obstante la ordenación constitucional ha de responder al espíritu o al carácter nacional, sin que sea posible su extensión a otros países de manera inmediata, es decir, sin que hubieran sido mediatizados e interiorizados; o sea que su recepción por ellos, donde determinadas estructuras de poderes sociales concretos o de conciencias colectivas obran insertas en ella, será muy relativa.

- ***Se trata de normas jurídicas***

Una característica fundamental, y es que en realidad tienen que ser normas jurídicas y que éstas sean fundamentales. Ello determina que se trata de actos cuya naturaleza elemental requiere necesariamente de la voluntad, y que éstos sean emitidos con carácter general directa o indirectamente por el Estado, aunado a que se refieren a los fundamentos del Estado.

- ***Estas normas jurídicas son fundamentales***

Forman parte de la estructura jurídico-constitucional aquellas normas que se refieren a la organización y ejercicio de los poderes destinados al cumplimiento de las funciones fundamentales del Estado.

Además que tienen una formulación relativamente precisa, están en relación sistemática con el conjunto del orden y conexión mediata o inmediata con unas valoraciones políticas que les otorgan sentido.

Finalmente, en este sentido, su efectividad está garantizada en lo fundamental por el hecho de que su cumplimiento es necesario para la organización y ejercicio del poder del Estado con arreglo a una estructura dada, así como por otras garantías de diversa índole (García Pelayo, 1959).

- ***Son un conjunto sistemático de normas que rigen la organización de un Estado soberano***

En este sentido, tales normatividades forman parte de la estructura jurídico-constitucional de la propia entidad federativa.

- ***Son normas que establecen derechos y garantías de su gobierno***

En tanto forman parte de la estructura jurídico-constitucional, implica que para su valoración se requiere de un complejo análisis que incluye desde luego, la valoración lingüística y el análisis del discurso, atendiendo para ello a que las normas como enunciados que no tienen referentes en el mundo de lo físico, por lo que no pueden ser catalogadas como verdaderas o falsas; si tomamos como enunciado uno como mencionar, refiriéndonos a una obligación solidaria o subsidiaria, sin embargo vistos a través de la validez formal, que se genera por su correcta aprobación formal, por una parte existe una tendencia doctrinal que establece que la norma jurídica deberá analizarse también desde el punto de vista de su vigencia y de su eficacia, y desde luego de sus pautas de referencias axiológicas, como pudiera ser la justicia u otro valor referencial siendo lo fundamental las facultades que se concedan al Estado, limitaciones evidentes al mandato social.

NOCIÓN PRELIMINAR Y GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN

La palabra constitución tiene dos grandes acepciones: es sinónimo de realidad, y quiere decir la manera concreta de ser de una unidad estatal; en este sentido, todo Estado tiene o es una constitución, pues ésta es el alma, la vida concreta y la existencia individual del Estado. Pero constitución es, además, *norma jurídica fundamental*, y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los particulares (Cueva, 1982: 5); en este sentido, la Constitución hace referencia a la forma en que están organizados los poderes de un estado.

La etimología del vocablo constitución –*constitutio (onis)*- viene del verbo latino *constituere*, que significa “poner, colocar, levantar, construir, fundar”. Otra palabra que ayuda a entender el significado de *constitutio* es *constitutum*, que significa “convención, acuerdo, pacto” (Tamayo y Salmorán, 1986: 22-64).

A la constitución se le alude también con expresiones como carta magna, ley fundamental, ley suprema, ley de leyes, y otras equivalentes.

En un sentido muy general e histórico, la constitución se refiere a las reglas relativas a la organización y al funcionamiento del poder político. Por ello, todo estado tiene una constitución.

CONTEXTO HISTÓRICO INTERNACIONAL DE LA NOCIÓN CONSTITUCIONAL

En Grecia se utilizó el término *politeia* para designar la forma de ser de la comunidad o estado-ciudad; era por tanto un concepto de la constitución en sentido material, comprendía el régimen político de la ciudad, la manera efectiva en que se estructuraba jurídica y realmente su vida, sus diversos poderes que interactuaban.

En Roma –de donde procede la palabra *constitutio*–, en un principio, la *civitas* romana se corresponde con la *polis* griega. La organización política equivale a República, conjunto ordenado y estructurado de ciudadanos que constituyen un cuerpo político; en este sentido, Cicerón habla de *constitutio república* para indicar el orden o la forma de la comunidad. Más tarde constitución significó fundación o establecimiento de una comunidad política y el otorgamiento de cierto *estatus* de sus componentes.

En el transcurso de la edad media, surge un nuevo concepto de constitución, pero obviamente se conecta con el sentido fundacional que tuvo en la época anterior. El concepto de constitución en esta etapa se utiliza para referirse a los diversos pactos que se celebraron entre el rey y sus súbditos para regir a la comunidad; fue muy frecuente que los reyes otorgaran cartas o fueros que conferían diferentes privilegios a las comunidades (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2001: 45-47).

En la España medieval, en virtud de los fueros, se guardaban costumbres y privilegios, establecidos incluso el derecho de resistencia contra las prácticas tiránicas. España –señala Eugenio Trueba Olivares– se anticipa a cualquier otra nación en la protección de las libertades, contribuyeron a ello el gran desarrollo de la autonomía municipal (Trueba Olivares, 1986: 260).

Las leyes de León de 1188 son consideradas como la primera Carta Magna de Occidente,¹³ muy anteriores a la que los barones ingleses arrancaron, espada en mano, a Juan sin Tierra. Igualmente anterior al documento inglés son los fueros leoneses de 1020, Burgos de 1073, Zaragoza de 1115, los de Nájera de 1120, Toledo de 1085, y otros muchos.

El ordenamiento de León o Pacto de Sobraba de 1188 fue acordado con Alfonso IX y, según Linares Quintana (en Trueba Olivares, 1986: 260), consagra derechos que pueden considerarse modelos de los reconocidos en las constituciones modernas. Notables son también los fueros de Aragón. Tenían valor de ley suprema y estaban por encima de la voluntad real. Institución fundamental y muy adelantada es el de *Justicia*, que conocía de los casos de agravio que causara a las autoridades, incluido el rey. La función de la *Justicia* de Aragón era tan importante que llegó a anular no sólo los actos arbitrarios sino también las malas leyes.

¹³ Eugenio Trueba Olivares cita a los siguientes tratadistas para sustentar su aserto: Keller Wohlhaupten, Sánchez Albornos y Linares Quintero (Trueba Olivares, 1986).

La Carta Magna inglesa aparece en 1215 y es tenida como uno de los antecedentes importantes del constitucionalismo. Es en realidad una de las muchas estipulaciones medievales entre el rey y los señores feudales, y su alcance era menos amplio que el de los fueros españoles, pues estaba destinada a proteger principalmente a los barones y demás “hombres libres” (su nombre original es *Carta Baronum*. Así lo prueba Linares Quintero (en Trueba Olivares, 1986: 262), y es hasta el siglo XVII cuando el Parlamento la toma como base de un sistema constitucional liberal en lucha contra el absolutismo.¹⁴

En el siguiente apartado haremos referencia a la constitución en la edad moderna, es decir, a partir del siglo XVIII, cuando adquiere las principales características de su configuración actual, pero encuadrándolo ya dentro de la teoría constitucional.

LA SÍNTESIS DE LA HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO

Partamos desde los prolegómenos de la Independencia hasta antes de la Constitución de Querétaro.¹⁵ Desde el año de 1808, cuando apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el de 1867 en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar los segundos.

De diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de 1822, dos veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 1823, que actuó durante el tiempo en que el anterior congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 1824; el Congreso ordinario, erigido en Constituyente en 1839; el Congreso Constituyente de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el Congreso Constituyente extraordinario de junio de 1846; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; el Congreso Constituyente de 1856. Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente, así fuera en forma provisional y como alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo.

Al periodo que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de treinta y cinco; los Estatutos Provisionales de 1823,

¹⁴ Para el distinguido profesor español Pedro de Vega García, todo lo que se remonte en el tiempo más allá de los procesos revolucionarios de Norteamérica y de Francia, como antecedentes del concepto de constitución en sentido moderno, “supone forzar la realidad y destruir la historia”, afirmación con la cual respetuosamente disentimos, porque las instituciones no nacen por generación espontánea y, en mayor o menor medida, tiene una genealogía histórica (De Vega García, 1987: 286).

¹⁵ Para esta primera parte de la síntesis nos hemos basado en la obra de Felipe Tena Ramírez (1967: 816)

de 1853, de 1856 y de 1865; las Actas Constitutivas de 1824 y de 1847, las Constituciones de 1814, de 1836, de 1843 y de 1857, así como la española de 1812, expedida por las Cortes de Cádiz, en las que hubo representantes de Nueva España, y que, aunque efímera y parcialmente, llegó a estar vigente aquí. Fueron formulados, además, varios proyectos de Constitución que, en condición de tales quedaron, y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Descuellan entre los primeros el proyecto que con el título de Elementos Constitucionales elaboró Rayón en 1812, el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 1822 por un grupo de diputados que encabezaba don José del Valle, el que en 1840 debía haber servido de base para discusión del Congreso erigido en Constituyente el año anterior y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 1842. Entre los votos particulares figuran el de don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840; el de la minoría de la Comisión de Constitución de 1842; el de don Mariano Otero en 1847, y el de don Ponciano Arriaga respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 1856.

Tocante a los planes políticos de alcance constitutivo por haber incluido en la posterior organización constitucional se registran como fundamentales el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, el Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco. Documentos que sin merecer el nombre de planes reflejan, no obstante, ideologías políticas o sociales de trascendencia, son la representación que en 1808 dirigió el Ayuntamiento de México a Iturrigaray; el Bando de Hidalgo en Guadalajara, de diciembre de 1810; los puntos que en 1813 presentó Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación, y las actas de independencia de 1813 y de 1821, así como las que el 1 y 2 de marzo de 1821 acogieron el Plan de Iguala. Conviene mencionar, por último, otros dos documentos que, a pesar de no haber sido constitutivos, representan episodios importantes en la trayectoria constitucional del país: el voto del Constituyente de 1823 a favor del sistema federal (12 de junio de 1823) y el dictamen del Supremo Poder Conservador, que en noviembre de 1939 autorizó el Congreso ordinario para reformar la Constitución.

En la actividad constituyente así sintetizada, ocupan lugar aparte las Leyes de Reforma, expedidas por el presidente Juárez durante los años de 1859 y 1863, no con ánimo adverso a la Carta de 1857, entonces en vigor, antes bien favorable a su espíritu; mas por tratarse de leyes que afectaron a la Constitución sin observancia de las normas relativas a su reforma fueron actos constitutivos de índole singular.

La Constitución de 1917¹⁶

La revolución mexicana de 1910, reanudada en 1913, es el antecedente histórico inmediato de la Carta Magna vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro.

¹⁶ La síntesis que hemos realizado la hemos extraído de la amplia exposición del tema que aparece en la *Enciclopedia de México* dirigida por José Rogelio Álvarez (1977).

El antecedente de la revolución, a su vez, fue la permanencia de Porfirio Díaz en el poder durante 30 años y ocho meses, mediante siete reelecciones, seis de ellas consecutivas. Al movimiento social que derrotó tan larga dictadura se le ha atribuido un carácter múltiple: social por cuanto se propuso elevar las condiciones de las clases campesina y obrera; anti-feudal, por su propósito de transformar el antiguo régimen económico liberal que produjo el fenómeno del latifundismo, para crear en su lugar una organización económica inspirada en la justicia social; democrático, porque pretendió que el pueblo interviniera en el gobierno mediante el ejercicio efectivo del sufragio, consagrado, además, el principio de la no reelección; nacionalista, por su programa de reivindicación de la propiedad del suelo y del subsuelo, concebida como un patrimonio de la nación. En sus inicios el movimiento revolucionario enarboló el lema de democracia política “Sufragio efectivo. No reelección”, al que después se añadió demandas de orden económico, social y cultural.

El 18 de febrero de 1913 Victoriano Huerta usurpó el poder –usurpación que pretendió disfrazar con formalidades constitucionales– y mandó asesinar a Madero y a Pino Suárez. El 26 de marzo el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, lanzó el *Plan de Guadalupe* desconociendo a Huerta, asumió la primera jefatura del ejército constitucionalista y en el curso de una larga campaña militar logró derrotar a los federales, primero, y luego a los propios revolucionarios desafectos, hasta que en septiembre de 1916 pudo convocar al Congreso Constituyente. El 21 de noviembre de ese año la asamblea se instaló en Querétaro; el 30 eligió mesa directiva, el 1 de diciembre Carranza entregó el proyecto de carta reformada y el día 6 se designó la comisión de Constitución (Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román), ampliada el 23 (Pulido Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González). El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y rindieron la protesta de guardarla los diputados y el primer jefe Venustiano Carranza. Desde 1916 se mencionó el propósito de reformar la Constitución de 1857, no de expedir una distinta; sin embargo, el nuevo código fundamental era realmente otro, pero para atemperar los escrúpulos que alguno abriga al haberse violado el mecanismo de reforma previsto en la Constitución de 1857 (y que se reprodujo en el artículo 135 de la de 1917), el instrumento se llamó *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que reforma la del 5 de febrero de 1857¹⁷ “Caso singular éste –dice Felipe Tena Ramírez–.

Ni se trataba de un acta de reformas, como la de 1847; ni se reemplazaba a la constitución anterior, según lo hizo la de 1857 con la de 1824. Por su contenido, la de 1917 es una nueva constitución; peor por respeto a la de 1857 se impuso el único cometido de reformarla.

¹⁷ Para informarse de los debates del Constituyente del 17, además del *Diario de Debates* correspondiente, pueden verse las siguientes obras: Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, dos tomos; Juan de Dios Bojórquez, *Crónica del Constituyente*, México, edición del Gobierno Federal, 1967. Ambos autores fueron diputados constituyentes y se les considera los cronistas de la Asamblea de Querétaro, aunque ninguno de los dos alcanza la estatura de Zarco, el cronista de la del 57.

Es una constitución que reforma a otra; la realidad mexicana no ha parado en esta sutileza y reconoce a la Carta de 1917 un destino autónomo (Tena Ramírez, 1967: 816).”

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA CONSTITUCIÓN

En su sentido formal la constitución es un documento escrito y unificado para las normas fundamentales de un Estado. Surge de la necesidad de formular, y por lo tanto de formalizar, el orden fundamental de la sociedad estatal en un documento serio –constitucional en sentido formal– como un sistema, sin lagunas, de normas fundamentales.

En el siglo XVIII el concepto de constitución adquirió su sentido actual y vino a significar el documento específico en el cual estaban contenidas en un sistema cerrado todas las leyes fundamentales de la sociedad estatal, destinadas a doblegar la arbitrariedad de un detentador del poder único –por aquel tiempo representado usualmente, aunque no siempre, por una persona individual, el monarca absoluto– sometiéndolo a restricciones y controles. Todos estos dispositivos, en un largo proceso, fueron incorporados en un documento específico que fue elevado con especial solemnidad al rango de ley, siendo llamado *ley fundamental, instrumento de gobierno o constitución*.

Se puede decir que la constitución escrita es un fenómeno común y universalmente aceptado en la organización estatal contemporánea.

Ahora bien, este documento formal al que llamamos constitución tiene una estructura o contenido integrado por los principios, derechos e instituciones que forman parte de su cuerpo. Son los elementos o partes que forman su estructura interna y a la cual se le designa como constitución en *sentido material*.

Parte dogmática¹⁸

En esta parte se contienen los derechos humanos o derechos fundamentales, y a los que las constituciones del siglo XIX denominaban como derechos naturales, como el derecho a la libertad de circulación, de asociación. Estos derechos constituyen límites al poder de los gobernantes. Son los derechos de la persona frente al Estado. Se le denomina *dogmática* a esta parte de la Constitución –un término prestado de la teología– por considerar que los derechos fundamentales como exigencias inherentes a la naturaleza humana no requieren

¹⁸ La denominación de parte dogmática y parte orgánica de la constitución suele atribuirse al profesor español Adolfo Posada, quien así las llama y las explica en su tratado de *Derecho político* (1935: 26-30, en: Tena Ramírez, 1975: 21).

de demostración. Son principios y valores que se positivaron en normas constitucionales y que constituyen el alma del constitucionalismo occidental.

En la Constitución mexicana, la parte dogmática se ubica, principalmente pero no exclusivamente, en los primeros 29 artículos, bajo el título primero denominado impropiaamente “De las garantías individuales”. Por ello, conviene distinguir entre los derechos humanos, la protección o garantía de esos derechos y el medio procesal de cumplimiento o garantía. En otras disposiciones de la Constitución se encuentran regulados también derechos humanos, como los relativos a los derechos políticos del artículo 35, o los concernientes al trabajo, del artículo 123.

Parte orgánica

Corresponde a la parte orgánica la creación y la organización de los poderes públicos supremos y la atribución de sus respectivas competencias. Para evitar el abuso del poder se encierra a los órganos del Estado en un sistema de competencias que no pueden traspasar. La parte orgánica contra el abuso del poder está principalmente en la división de poderes. En la constitución mexicana todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, en tanto que el título cuarto, relacionado también con la parte orgánica, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos. Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal.

Parte programática y social

Esta parte no existía en las construcciones clásicas de los siglos XVIII y XIX. Se introducen en las constituciones del siglo XX para recoger las aspiraciones populares relativas a la justicia social y al desarrollo integral de las personas y de los grupos sociales. Traducen en normas constitucionales los derechos humanos denominados de la segunda y tercera generación. En la Constitución mexicana responden a este contenido programático y social, el artículo 3° constitucional, que contiene importantes principios de filosofía política y una concepción de democracia social en los objetivos de la educación; los artículos 27 y 123, que establecen programas para resolver los problemas agrario y laboral, independientemente de que, en la realidad fáctica, en buena parte no se ha logrado realizar las metas propuestas; los artículos 25 y 26, que han recogido importantes definiciones en materia económica como la economía mixta, la rectoría de Estado o la planeación.

Tena Ramírez, con un enfoque un tanto distinto al de Fix y Valencia, consideraba que, además de la parte dogmática y orgánica, pertenecen a la Constitución, en sentido material, los preceptos relativos a la *supraestructura* constitucional (que tiene denotación distinta de la *superlegalidad* constitucional, como aclararemos más adelante), la cual cubre por igual a los derechos del individuo, a los poderes de la Federación y a los poderes de las entidades federativas. Son dichos preceptos en la Constitución mexicana los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136, que aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la

Constitución y a su inviolabilidad (Tena Ramírez, 1975: 21-22). Por nuestra parte, consideramos que las referidas posiciones relativas a preceptos de la constitución que no pertenecen ni a la parte dogmática ni a la orgánica, no son excluyentes sino complementarias y ambas se pueden integrar en una visión más amplia de la constitución en sentido material.

Conviene poner de relieve que, como lo explica Tena Ramírez, la *superestructura constitucional*, aunque inspirada en la expresión de Hauriou *superlegalidad constitucional*, tiene denotación distinta a ésta. La superlegalidad constitucional consiste para Hauriou en la existencia de una legislación especial, más solemne en la forma, que se llama constitución escrita o rígida, la cual considera como norma superior a las leyes ordinarias. Expresa, pues la superioridad de la constitución frente a las leyes comunes. Para Tena la superestructura constitucional forma parte de la constitución, pues contiene aquellos mandamientos que se dirigen formalmente y por igual a todos los individuos y a todas las autoridades del país. En cambio, los preceptos que organizan a los poderes federales, aunque también figuran en la constitución, están dedicados especialmente a dichos poderes (Tena Ramírez, 1975: 22).

El preámbulo en las Constituciones

Conviene añadir, que algunas constituciones están también dotadas de un preámbulo que puede ser muy breve, como en Suiza o en Grecia, en los cuales se alude a Dios o a la Santísima Trinidad; otras veces, tiene una buena dosis de carga política como en Irlanda y Alemania, cuyos textos hacen referencia al propósito de reunificación nacional. El preámbulo de las constituciones de Argentina y de Estados Unidos condensan importantes decisiones políticas fundamentales. En Francia se presenta un caso excepcional: en virtud de que la Constitución de 1958 carece de declaración de derechos y su preámbulo remite su definición a la declaración de 1789 y al preámbulo de la Constitución de 1946, el Consejo Constitucional ha determinado que todos esos instrumentos forman parte también de los que en aquel país se llama “bloque de la constitucionalidad”. Finalmente, en España se ha considerado que el preámbulo es un instrumento útil para la hermenéutica constitucional y tiene un “valor normativo indirecto”, en cuanto se puede extraer una norma de las disposiciones del articulado (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2001: 62).

SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

Sea escrita o consuetudinaria, la constitución es la ley suprema del Estado.

Es la constitución –dice el distinguido constitucionalista español Enrique Linde Paniagua– una norma dirigida a todos por igual, que iguala a todos ante la misma, que a todos vincula y que muestra su actividad ordenando que todos cumplan el ordenamiento jurídico, proclamándose, por tanto, parte del mismo, su *lex superior* (Linde Paniagua, 2002: 18).

La fuerza atribuida a las disposiciones constitucionales debe verse bajo dos aspectos, como lo propone Georges Burdeau (1981: 103-106). Esta fuerza siempre les viene dada por su contenido (supremacía *material*) y a veces por la forma en que son promulgadas (supremacía *formal*).

La supremacía material

Se basa en que todo el orden jurídico reposa en la constitución. Siendo el origen de toda actividad jurídica que se desarrolle en el Estado, es necesariamente superior a todas las formas de esta actividad, ya que de ella, y sólo de ella, reciben su validez. Es, en el sentido propio de la palabra, la norma fundamental.

De modo más preciso, la superioridad material de la constitución resulta que organiza las competencias. En efecto, creadora de las competencias, es necesariamente superior a las autoridades investidas de ellas. Por consiguiente, éstas no podrían ir contra la constitución sin despojarse al mismo tiempo de su título jurídico.

Esta superioridad que la constitución debe a su contenido lleva consigo consecuencias importantes:

1. Asegura, respecto de los particulares, un *refuerzo de legalidad*, pues si todo acto contrario a la ley debe considerarse desprovisto de valor jurídico, *a fortiori*, lo mismo pasará con un acto que viole la constitución. Si este acto emana de los gobernantes, igualmente debe ser considerado inválido.
2. La superioridad de la constitución se *opone también a que el órgano investido de una competencia delegue su ejercicio* a otra autoridad. No se puede delegar más que un poder del que se puede disponer; ahora bien, los gobernantes no tienen derecho propio sobre su función, que les es confiada considerando las garantías particulares que ofrece su modo de nombramiento y su estatuto. Si pudieran delegarla en otros, se pondría en tela de juicio la organización del Poder en el Estado.

La supremacía formal

La autoridad reforzada que la constitución debe a su contenido exige, lógicamente, una consagración formal. En este sentido, ya la redacción de la constitución exterioriza la fuerza particular que se da a sus disposiciones. Esto es a lo que se le conoce como supremacía *formal* de la constitución.

El resultado de esta supremacía es que el orden jurídico, en su totalidad, se encuentra, de alguna manera, sometido a la constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la constitución (Tamayo y Salmorán, 1986: 251-278).

El principio de supremacía constitucional se consagra de manera expresa en el artículo 133 de la Constitución mexicana,¹⁹ establece que la Constitución será la ley suprema de toda la Unión; así el artículo 40 constitucional señala que la forma de Estado y la forma de gobierno deberá estar a los principios de la ley fundamental; en el artículo 41 se prescribe que las constituciones particulares de los estados no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, y en el artículo 128 se dispone que todo funcionario público sin excepción alguna prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo, además, para el presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte existen, para la protesta, normas específicas, artículos 87 y 97 constitucionales (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2001: 68).

SOBRE EL FEDERALISMO COMO FORMA FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE GOBIERNO

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central, que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-político, traducido –entre otras cosas– en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del pluralismo de las sociedades actuales, territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes del derecho.

Aún así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, sino que se basa en una forma especial de entender la asociación política al interior del Estado, la cual “desborda el marco del derecho constitucional”.

En este sentido el federalismo responde, entre otras, a las siguientes tres necesidades:

- a) *A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos*, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades, y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- b) *A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior*, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias; y
- c) *A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad*. Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También, se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa, como aquí se trata de explicar, a través de una partición funcional y competencial, que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.

¹⁹ Para el interesante y controversial tema de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, que deriva del artículo 133 constitucional, entre otros autores, pueden verse: Mario de la Cueva (1982: 94 y ss); Miguel Villoro Toranzo (1966: 301 y ss); Gabino Fraga (1975: 568 y ss); Eduardo García Maníes (1968: 88 y ss).

La importancia que tiene la división territorial del poder, al interior del Estado, queda ilustrada con dos ejemplos, uno dentro de la misma Constitución mexicana y otro de una Constitución extranjera. El primero se encuentra en la equiparación de importancia que hace la Constitución mexicana, al definir la forma de Estado, entre republicanismo, democracia, representatividad y federalismo (artículo 40), donde la fórmula federal pesa tanto como, por ejemplo, la democracia. El segundo ejemplo se puede tomar de la Constitución alemana que considera tan importante la división de Alemania en Länder, que declara que tal decisión del Constituyente es irreformable por el poder revisor de la Constitución (art. 79.3).

Por otra parte recordemos que a raíz de la independencia el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde los tiempos coloniales tenían un amplio poder económico. Sin embargo, con el correr del tiempo, aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales ya que, en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas.

En la actualidad debemos reconocer, lamentablemente, que éstos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos la República mexicana es federal, con la figura del presidencialismo y la hegemonía del altiplano federal. La constitución del estado nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así pues, federalismo y centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida pública de México.

El diseño constitucional del federalismo mexicano, es tema recurrente dentro del ambiente gubernamental, político y afortunadamente social, un tema relevante para nuestro país, no sólo por su importancia en el ámbito político-económico, sino por su implicación filosófica, jurídica y social de manera evidente y directa: el federalismo.

En México es cada vez más manifiesta la participación ciudadana en la presión hacia la modificación –certera como ideal, funcional como materia cotidiana– del sistema político que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados –lo que incide en el plano económico, social y cultural–, como vía para alcanzar un desarrollo sustentable y justicia social, entendiendo a ésta como la distribución equitativa de la riqueza nacional. A continuación haremos un breve repaso de los elementos teóricos constitutivos del Federalismo, así como un repaso a sus antecedentes históricos en nuestro país.

Nociones elementales del Sistema Federal

A todo esto, surgen incisivas las interrogantes: ¿qué es el federalismo? ¿Hay algún elemento esencial al federalismo? ¿Cómo nació el federalismo? ¿Hay un solo tipo de federalismo o diversas clases de federalismo? En los siguientes apartados trataremos de responder a estas cuestiones fundamentales en torno al sistema federal.

F. Jorge Gaxiola (1941: 71), autor de una obra sobre la materia, explica que la organización del Estado federal se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos; el federal propiamente dicho y el local. Así el federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí, que antes se encontraban dispersas y que por virtud de un pacto o de una convención esas partes se ligan y se integran al mismo tiempo en un cuerpo mayor que las contiene a todas, pero sin que cada una pierda su individualidad y conserve algunas de las características que le eran propias, en tanto que otras de esas características las pierde al trasladarlas de manera irrevocable al cuerpo mayor. Tena Ramírez (1981: 113) acota que esta distribución de facultades entre los dos órdenes (llamado el uno *federal* por antonomasia y el otro *regional* o *local*) “es en sí misma de trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver el problema de la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones.

El reparto en concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Para Burdeau (1981: 73), el Estado federal es una asociación de estados sometidos en parte a un poder único y que, de alguna manera, conservan su independencia. Esta delicada conciliación se logra por el juego de dos principios: la *ley de participación* y la *ley de autonomía*.

El principio de *participación* se concreta en que las colectividades asociadas colaborarán a la formación de las decisiones que valdrán para la unión entera. Toda organización federativa supone la existencia de instituciones encargadas de gestionar los intereses comunes y, cualquiera que sea la amplitud de su competencia, sólo habrá federalismo cuando cada uno de los estados asociados participe en la formación de las instituciones comunes y tenga en ellas voz y voto.

El principio de *autonomía* consiste en que los estados asociados conservan cierta independencia en la gestión de asuntos. Disponen de autonomía gubernamental, que se traduce en el hecho de que tengan su legislación, su gobierno y su sistema jurisdiccional propios. “Por eso siguen siendo Estados, porque el poder que les rige es solidario de una idea de Derechos que procede de ellos” (Bordeau, 1981: 51).

Mouskeli propone su definición del Estado federal en los siguientes términos:

El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas superiores (en Gaxiola, 1941: 51).

Los principios rectores del federalismo

Ya hemos visto cómo el federalismo implica un sistema dual de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Estas competencias que se reparten entre el poder federal y los poderes locales pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo o jurisdiccional.

La distribución de competencias normalmente se fija en una Constitución federal, ya sea mediante la enumeración de competencias que atribuyen a los poderes federales, lo que presume que el resto es de la competencia de los estados miembros, presumiéndose que el resto corresponde a los órganos federales (Burdeau, 1981: 74). Ahora bien, ¿cuál de estos dos sistemas acoge nuestra Constitución? Parece indudable que es el primero.

Como puede apreciarse en el artículo 124, la Constitución enumera las competencias o facultades de los órganos federales y reserva el resto a los estados miembros. Dice así el citado precepto: *Las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.*

Este es, pues, el criterio rector de todo nuestro sistema federal. Los poderes federales están limitados en su actuación por las facultades que en forma explícita les atribuya la Constitución, en tanto que las entidades federativas poseen todas aquellas facultades que no le hayan sido otorgadas a los poderes centrales por la propia Constitución.

A las primeras, o sea, a las facultades federales, comúnmente se les denomina *facultades explícitas o expresas* y las segundas, esto es, a las facultades de los estados miembros, se les conoce como *facultades reservadas*.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que puede suscitarse duda respecto de a cuál de los poderes corresponde determinada facultad. Como explica Tena Ramírez, en el sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los estados, la duda debe resolver a favor de ellos, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la Federación, dentro de los que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema (Tena Ramírez, 1981: 121). Así quedó configurado en el modelo norteamericano y ha permeado todo su desarrollo doctrinal.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás (Tena Ramírez, 1981: 121).

Como afirma Tena Ramírez (1981: 121), nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano el artículo 124, que dice así: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

En contraposición de la tesis anterior, Burgoa sostiene que el principio de supremacía opera a favor de la Federación.

En el supuesto de que entre uno y otro de tales órdenes jurídicos –dice dicho autor– exista alguna contradicción, la prevalencia normativa corresponde al federal, situación conflictiva que sólo puede darse al quebrantarse el régimen de competencia que opera entre los órganos federales y los locales (Burgoa, 1989: 458).

Nos parece que no es correcta la opinión de Burgoa. Empezamos por referirnos al artículo 41 que cita en la parte final de su argumentación. En realidad que dicha disposición establece junto con el artículo 133 y otros, es la supremacía de la Constitución. Es claro que la prohibición dirigida a las constituciones locales de los estados para que no contravengan a la federal no supone la hegemonía del derecho federal, por que el federalismo cubre por igual a los poderes federales y a los locales, a la jurisdicción federal como a la local, y ambos deben sujetarse a la Constitución de la República.

Pero supongamos que la ley federal en constitución y la norma de la entidad federativa, contra la que choca, ha sido expedida fuera de la competencia que la Constitución otorga a las autoridades locales (Gaxiola, 1941: 95). Entonces, el derecho federal prevalece sobre la norma local, no por su fuerza propia, sino por la que toma de la Constitución general, que le da vida. No ha sido, por tanto, el principio de la supremacía federal el que ha encontrado aplicación, sino tan sólo el de la supremacía de la Constitución, de donde deriva la fracción II del artículo 103, que declara la procedencia del amparo por leyes de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por cuanto a las consideraciones teóricas de Burgoa, las cuestiones que plantea se podrían formular en la siguiente manera: ¿El poder central (o federal) es superior jurídicamente al de las entidades federativas? ¿Los poderes federal y local son sencillamente coextensos y no hay entre ellos relación de jerarquía? Esta es la cuestión toral que debe resolverse.

Como se sabe, en el Estado federal existen dos poderes legislativos; el central que ejerce la Unión y el local que disfruta las entidades federativas. En estas condiciones puede surgir el conflicto entre las normas expedidas por uno y otro, y cabe preguntar, ¿cuál de las dos debe prevalecer?

Si se pretendiera que la respuesta debe ser a favor del orden federal, entonces no se estaría –sino sólo en apariencia– frente a un sistema verdaderamente federal. Las razones las expone F. Jorge Gaxiola, en los siguientes términos:

Si la Constitución otorga, por una parte, a las comunidades políticas integrantes autonomía constitucional, les atribuye sus competencias y las faculta para organizar parcialmente su derecho interno y por la otra resta eficacia a todas esas facultades, con el principio de la supremacía de las normas legislativas federales, sólo la apariencia y no el fondo o la realidad, revelan la creación de un régimen federal. Para que éste exista, es absolutamente necesario que los gobiernos locales sean respetados en la esfera de acción que le otorga la Constitución, y que sus facultades no sean vulnerables por el poder central; es menester también que para privar de alguna competencia a las entidades federativas se reforme la Constitución, en la parte que se le concede; de lo contrario no se ha organizado un régimen jurídico federal (Gaxiola, 1941: 85-86).

Abstractamente –sigue exponiendo Gaxiola– la Constitución en la única manifestación plena de soberanía popular; la Constitución organiza el Estado distribuyendo y limitando las competencias y crea los órganos del gobierno, el cual, entre sus funciones tiene la de expedir las leyes. De esta diferencia de origen se deduce necesariamente la distinción entre leyes ordinarias y leyes fundamentales. Las constitucionales son la leyes de la soberanía y por tanto indispensablemente supremas y relativamente inmutables, porque la soberanía no puede ponerse en ejercicio sino excepcionalmente. Las leyes ordinarias son emanación del gobierno, instituido y limitado por la Constitución y, consecuentemente, se hayan subordinadas al estatuto fundamental (Gaxiola, 1941: 89-90).

De aquí que no se sostenga la tesis de que el derecho federal es superior al local. La única supremacía de éste, una ley federal de carácter irregular, no puede prevalecer ni sobre la Constitución del Estado federado, ni sobre las leyes locales. En el propio sentido Jorge Carpizo sostiene que:

El derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es competente respecto a esta materia (Carpizo, 1994: 112).

Para el referido autor: “no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de *competencia*.”

Por tanto la legislación federal como la local están subordinadas a la única norma suprema y base de todo el orden jurídico: la Constitución (Carpizo, 1994: 113).

Como excepción a la mayoría de los países federales, Alemania sostiene el principio de la supremacía del derecho federal sobre el derecho regional; la razón es de carácter histórico:

El ejemplo de otros países –dice Gaxiola– hizo pensar en Alemania que la unidad y la concentración de todas las energías en un Estado nacional, eran la base de la fuerza y grandeza de un país (Gaxiola, 1941: 82). El asunto reviste importancia y abre una incógnita fundamental: cuando el derecho del poder central tiene esa superioridad jurídica sobre el local, ¿estamos en presencia de un verdadero Estado Federal? A mi juicio –concluye el distinguido federalista– la respuesta es negativa (Gaxiola, 1941: 85-86).

La más autorizada doctrina sobre el federalismo suscribe que, mediante la aplicación del postulado de la supremacía de la ley fundamental, se conserva el equilibrio constitucional entre los órdenes federal y local. Ya hemos dicho, y volveremos más adelante sobre ello, que nuestro sistema constitucional federal es un sistema de facultades expresas y, por tanto limitadas. La Constitución distribuye entre ambos órdenes las diversas competencias; lo que no se encuentra concedido a la Federación se tiene por otorgado a los estados. Este es el principio, la regla general. Empero, el maestro Gaxiola señala una situación particular en la que prevalece el Derecho federal, pero por razones distintas a la que aduce el doctor Burgoa.

...Ahora bien –dice Gaxiola– puede ocurrir una situación especial: que tanto la norma local como la federal sean estrictamente constitucionales y que choquen entre sí, es decir, que no exista propiamente invasión de jurisdicciones, como acontece, exclusivamente y como única excepción en el caso de las facultades concurrentes. Entonces sí prevalece el derecho federal sobre el de los estados miembros; pero ello obedece al especial mecanismo de esas facultades (Gaxiola, 1941: 96).

Pero, como regla general –hay que insistir en ello– es imposible que de una manera eficaz y compatible, pueda ejercerse *simultáneamente* una misma competencia legislativa por dos poderes distintos porque conforme al método o principio del reparto de las competencias, la facultad legislativa no puede corresponder simultáneamente a los dos poderes.

En el derecho norteamericano, la teoría de las facultades legislativas concurrentes se basan en el caso *Struges vs. Crownshield*, en cuya resolución la Suprema Corte de Justicia americana dijo que:

...la simple concesión de una facultad del Congreso, no importa necesariamente la prohibición de que los Estados la ejerzan, en todos casos, excepto en tres: cuando la Constitución, de una manera exclusiva, haya concedido determinada facultad al Congreso; cuando haya prohibido a los Estados que la ejerzan y, por último cuando exista incompatibilidad directa en las que ejerzan la Unión y los Estados a la vez (Gaxiola, 1941: 98-99).

Una vez expuesto el método acogido en el artículo 124 de la Constitución, consiste en reservar a los estados las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios

federales por la misma Constitución, y que, como ya también se señaló, constituye el criterio rector para determinar a qué órbita, si a la federal o a la local, corresponde determinada facultad, es necesario ahora matizar dicho principio haciendo la observación que, como lo ha puesto de manifiesto una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los estados algunas atribuciones; en otros; se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente (*Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVI: 1069-1070, en: *Derechos del Pueblo Mexicano*, t. VI: 119).

Ahora bien, las consideraciones contenidas en la tesis parcialmente transcritas, no significan a nuestro entender, que deje de operar como principio total el establecido en el artículo 124 de la Constitución, al que hemos venido haciendo referencia, sino simplemente que dicho principio general sufre algunas excepciones por determinación del propio autor de la Constitución. En otros términos, sólo dejará de operar el principio obviamente en los casos excepcionales en los que en el propio texto constitucional se establezca una atribución explícita a los estados, no así en el caso de las prohibiciones a los estados de ejercer tal o cual facultad, toda vez que en esta última situación se trata de un error técnico sin mayor relevancia, pues basta que la facultad de que se trate esté otorgada a la Federación para que la tengan prohibida los estados.

El Estado federal y la Confederación de Estados

El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación, de los estados que la integran conservan su soberanía exterior e interior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente, deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la Federación, los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades no otorgadas al gobierno central.

La Confederación no forma, pues, un Estado central distinto de sus miembros. Esto explica que esta forma de asociación sea esencialmente transitoria; o bien los estados recobran su total autonomía, o bien, si las causas que les han decidido a asociarse continúan influyendo, se integran en una forma mucho más coherente: Estado federal (Bordeau, 1981: 71).

Por ello, el ámbito de las relaciones internacionales debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si perteneciera a los estados miembros la Federación dejaría de ser tal para convertirse en Confederación.

En la perspectiva de Hans Kelsen (1983: 377) el Estado federal, o comunidad jurídica total, está constituido por la Federación, que es una comunidad jurídica central, y los estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. El propio Kelsen (1983: 377), a este respecto señala que “la teoría tradicional identifica erróneamente a la Federación con el Estado Federal total”.

Hay que señalar, por último, que aunque el federalismo moderno tiene su certificado de nacimiento en Estados Unidos de Norteamérica y que nació mediante el proceso que los autores suelen llamar centrípeto, en el que el Estado federal nace de la unión de estados libres y soberanos preexistentes, al separarse la teoría y la técnica del federalismo de su origen histórico, puede dar lugar a la creación de un Estado federal mediante el proceso al que, por lo general, se le designa como centrífugo en el que las partes que lo conforman (provincias, departamentos, regiones), no gozaban previamente de soberanía y ni siquiera de autonomía, como es el caso de la Federación mexicana, al que nos referimos más adelante.

En la actualidad existen solamente 20 Estados en el mundo que están organizados bajo el sistema federal, los cuales están regidos por los principios fundamentales comunes del federalismo, pero que cada uno, también, con las características y peculiaridades propias permite la flexibilidad de dicho régimen estatal, y entre los cuales se encuentran, desde luego, el precursor del sistema: Estados Unidos de América, Canadá, Rusia, India, Australia, Brasil, Argentina, Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, países que como se ve, están entre los de mayor potencialidad económica o magnitud territorial en el orbe, o ambas simultáneamente (Fix-Zamudio y Valencia y Carmona, 2001: 246, y ss). La Unión Europea –que es una forma totalmente sui generis y admirable de organización política supranacional– ha acogido algunos de los principios federalistas.

Facultades explícitas e implícitas en el Federalismo

Hay que insistir, pues, que la distribución de competencias las determina la Constitución y que la regla o principio general es que otorgue a los poderes federales facultades expresamente enumeradas por la ley fundamental; es decir, cada facultad que se confiera a cada uno de los poderes debe estar explicitada y precisada en el texto constitucional, de lo contrario, si no hay facultad explícita no hay autorización. Esto es lo que algunos autores llaman el sistema de facultades explícitas. Esto tiene que ver con la cuestión del Estado de Derecho, y que se traduce en el principio de que las autoridades del estado solamente pueden realizar los actos que, expresamente, les autorice el orden jurídico-constitucional; si no tienen la autorización expresa y realizaren el acto no autorizado, éste estará afectado de nulidad. En cambio, respecto de los ciudadanos, el principio que rige su actuación es que pueden realizar todo aquello que no esté prohibido por la ley.

Si las facultades de los poderes federales deben estar explicitadas en la Constitución, significa que estas facultades son limitadas y estos límites a la actuación de los poderes federales

constituyen una verdadera garantía constitucional que se inscribe, como veremos en su oportunidad, en la esencia misma del constitucionalismo.

Síguese de todo lo anterior que –como lo precisa Tena Ramírez:

Las facultades no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad o un contenido diverso de la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete substituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales (Tena Ramírez, 1981: 123).

Hay que advertir, por otro lado, que junto a las facultades concurrentes a que ya nos referimos arriba, existe otra excepción al sistema establecido por el artículo 124 constitucional que, como se ha dicho, limita los poderes federales al sujetar su actuación a la existencia de una facultad explícita. Esta excepción a la que nos referimos son las *facultades implícitas*, que están previstas en el artículo 73. XXX, que faculta al Congreso: *Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión.*

Es decir, se trata de un medio necesario para ejercitar algunas de las facultades explícitas, pero que sólo el Congreso puede otorgarse a sí mismo o a cualesquiera de los otros dos poderes federales.

Del análisis de la disposición en comento se desprende que el ejercicio de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1), la existencia de una facultad explícita, que por sí sola, no podría ejercitarse; 2), la relación del medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, 3), el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que ella necesita (Tena Ramírez, 1981: 123-127).

Como se aprecia, la facultad implícita no es autónoma, pues está subordinada a una facultad principal y sin la cual no existiría.

Por otro lado, sin la existencia de una facultad implícita, la facultad explícita cuyo ejercicio requiera de aquélla, obviamente no podría utilizarse, estaría en calidad de letra muerta; y aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

Por último, de la mencionada fracción XXX, del artículo 73, se infiere que ni el poder ejecutivo ni el judicial pueden a sí mismos conferirse las facultades indispensables para ampliar las que la Constitución les concede pues tienen que recibirlas del poder legislativo;

en cambio, este poder no sólo confiere a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

En la Constitución norteamericana (artículo 1º, sec. VIII, 18) el Congreso tiene facultades para formular las leyes necesarias y apropiadas para poner en práctica sus propias facultades y las concedidas por la Constitución al gobierno de Estados Unidos o cualesquiera de sus departamentos y funcionarios.

En *El Federalismo* (en Tena Ramírez, 1981: 124), al comentar esta disposición de la Constitución norteamericana, se dice:

Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que aquel que dice que donde se hace obligatorio el fin están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda facultad particular que sea necesario para efectuarla.

Con el manifiesto propósito de extender la jurisdicción federal, el Congreso de Estados Unidos ha reconocido a los poderes federales numerosas facultades implícitas, vinculadas, a veces artificiosamente, con facultades explícitas, y la Suprema Corte ha colaborado generalmente en esta tarea.

Tena Ramírez (1981: 124) justifica el abuso de las facultades implícitas en Estados Unidos desde el punto de vista de la integración y del progreso del país de federalizar actividades que antes estaban reservadas a los estados.

En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano, pues el proceso de centralización se realiza mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los estados y que éstos aceptan. Y cuando alguna vez se han utilizado, como en el caso de la expedición del Código Civil y del de Procedimientos Civiles no se ha mencionado ningún fundamento constitucional que justifique su expedición.

Facultades concurrentes

Al lado de las facultades implícitas, pero de diversa índole y regidas por un sistema distinto, se encuentran las llamadas facultades concurrentes, que como aquéllas, constituyen una excepción del artículo 124.

Las facultades concurrentes son excepciones al principio del sistema federal, según el cual, la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea ampliada simultáneamente por dos jurisdicciones o, como sería en el caso de la acepción de la facultad que se ejercitara provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde.

Hay que señalar que en el derecho norteamericano las facultades concurrentes son aquellas que puedan ejercitar los estados mientras no los ejercita la Federación, titular constitucional de las mismas.

En nuestra Constitución existen unos cuantos casos de facultades concurrentes, o sea, de atribución simultánea a los dos órdenes, como la establecida en el párrafo final del artículo 117, que consigna las facultades del Congreso de la Unión y la de la legislatura de los estados para expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, y la consignada en el artículo 104, frac. I, tocante a la jurisdicción concurrente en materia mercantil.

Hay otra serie de disposiciones en nuestra Constitución que aparentemente son coincidentes o concurrentes por cuanto corresponde a la Federación y a los estados legislar simultáneamente en cada una de las materias relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación, previstas en las fracciones XVI, XVII, y XXV, respectivamente, del artículo 73 constitucional.

Tena Ramírez niega que sean verdaderas facultades coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada, exclusivamente, a la Federación y otra a los estados. Es decir, dentro de esas tres materias existe una zona general que compete a la Federación y una zona local reservada a los estados. Sin embargo, Tena acepta que dichas facultades y otras análogas, por otro concepto, sí constituyen una excepción al principio de nuestro régimen federal, sustentado por el artículo 124, en cuanto que el reparto de facultades entre la Federación y las entidades federativas en los casos mencionados, la distribución no la hace el Constituyente ni consta en la Constitución, sino que la hace el Congreso de la Unión por medio de una Ley ordinaria (Tena Ramírez, 1981: 131).

Jorge Carpizo, al igual que otros autores, consideran que en nuestro sistema federal no existen las facultades concurrentes, porque eso implicaría que la legislación federal quiebre a la local y contravenga el principio de distribución de competencias entre ambos órdenes (Carpizo, 1994: 112).

Debe señalarse, por otra parte, que en el Estado federal, no debe entenderse que la realidad subyacente llamada nación se fracciona en las entidades federativas. El sistema federal no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlos circunstancias regionales.

Cuantas veces aflore lo exclusiva o intrínsecamente nacional, con la unidad que lo caracteriza, queda excluida automáticamente la medida de la competencia, que está en el meollo del federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de los nacionales, no en ejercicio de facultades limitadas por las de los estados-miembros, sino por encima de éstos (Tena Ramírez, 1981: 133).

En las relaciones internacionales de un Estado constituido interiormente en federal, es donde tienen relevante explicación las ideas expuestas. Como se indicó antes, al contrastar la

Confederación de estados con el Estado federal, en el ámbito internacional no se proyecta el fraccionamiento interno del Estado federal, las facultades que en ese orden otorga la Constitución al gobierno central no cabe entenderlas en relación con los estados miembros, sino como personería de la nación, en la plenitud de su unidad, las que confiere a determinados por los órganos idóneos no pueden subordinarse, en cuanto a su validez, a la distribución interna de competencias y de zonas que erige el sistema federal. Es éste un aspecto más de predominancia del derecho internacional sobre el interno.

Si en la hipótesis precedente es el jefe del ejecutivo quien posee la personería de la nación, se puede señalar otro caso semejante en que un órgano central asume la representación nacional. Se trata de la Suprema Corte de Justicia cuando, colocada por encima de las órbitas central y local dirime los conflictos jurisdiccionales que se suscitan entre ellas. No es entonces la Suprema Corte un órgano del Estado central y de los estados particulares, sino de la comunidad total, y es por ello, superior al Estado central y a los estados particulares (Tena Ramírez, 1981: 133).

El Estado federal es el que apareciendo como único en las relaciones internacionales –dice Burdeau–, está constituido por estados miembros que conservan ciertas prerrogativas de soberanía interna sobre todo el poder legislativo (Burdeau, 1981: 74). Una última e importante cuestión que se vincula con lo acabado de exponer, es la relativa al territorio nacional “cuya propiedad corresponde originariamente a la nación”, según el artículo 27. Cuántas veces en ese particular se menciona a la nación, su representación incumbe al gobierno federal, no en ejercicio de facultades coextensas, que presumen la partida propia del sistema federal, sino en virtud de facultades que exceden la finalidad de cualquier forma de gobierno.

III

Principios generales de derecho en materia electoral: el caso de México

Antes de abordar el problema de los valores y la justicia, es importante advertir que el hecho de que se admita que las normas que integran el orden jurídico mexicano tutelan determinados principios o valores morales y de justicia, no implica asumir una posición iusnaturalista, en virtud de que en ningún momento aquí se está condicionando que el referido ordenamiento se adecue a tales principios o valores morales y de justicia para que pueda ser calificado como “jurídico”; en todo caso, si dicho orden no se ajustara a esos principios o valores, ello podría afectar su justificación o legitimidad moral o política, pero no impediría que fuera considerado como jurídico, razón por la que es pertinente ubicar el desarrollo de este tema dentro de la corriente positivista del derecho.

Aun cuando hay autores iuspositivistas que niegan la existencia de principios morales y de justicia universalmente válidos que puedan ser conocidos por medios racionales y objetivos, como Kelsen y Ross, quienes sostienen que los juicios morales son subjetivos y relativos, en tanto que sólo expresan los estados emocionales de quienes los formulan y, en su opinión no se cuenta con procedimientos objetivos para demostrar la verdad o falsedad de tales juicios, también hay muchos otros, ampliamente considerados como iuspositivistas, que no comparten dicho escepticismo ético, por ejemplo, en Bentham y Austin a quienes se puede considerar como los fundadores del iuspositivismo moderno y, sin embargo, creían en la posibilidad de justificar racionalmente un principio moral de validez universal, como el principio de utilidad, del cual derivaban todos los juicios valorativos; igualmente, Hart y Raz, dos iuspositivistas contemporáneos, han realizado significativas contribuciones sobre filosofía moral y en ningún momento pueden catalogarse como escépticos en materia ética; incluso, Kelsen y Ross, aun cuando sus postulados sobre el relativismo moral los utilizan como apoyo para defender su posición positivista, tampoco identifican ésta con su escepticismo ético.

De este modo, no sólo se podrá comprender mejor la función del Derecho Electoral, así como el significado de los comicios y sus resultados, sino contar con mayores elementos para evaluarlos y, en su caso, proponer soluciones valorativamente satisfactorias cuando se presenten indeterminaciones o, incluso, para buscar la transformación de las respectivas normas jurídicas.

Cierto es que en México, al igual que en numerosos países, durante los años recientes han tenido lugar intensos debates y acuerdos entre las correspondientes fuerzas políticas involucradas en torno a los aspectos procedimentales de la democracia electoral; por ejemplo,

en los últimos veinte años y para hacer referencia solo a las de carácter constitucional, cabe recordar las reformas de 1977, 1986, 1990, 1993 – 1994 y la de agosto de 1996, habiendo sido la última de gran trascendencia por su contenido y aprobada por la unanimidad de los miembros de las Cámaras de diputados y de Senadores antes de pasar a las diversas legislaturas locales; sin embargo, aunque parezca paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia político-electoral, por lo que se espera que este trabajo contribuya a superar dicha laguna, para que desde esa perspectiva, en un futuro, se esté en aptitud de evaluar la pertinencia de la normativa en vigor y la deseabilidad de su renovación.

EL DERECHO ELECTORAL Y LA DEMOCRACIA ANTE LOS PRINCIPIOS O VALORES MORALES Y DE JUSTICIA

El Derecho Electoral es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos (Nohlen, 1989: 211), esto es, son aquellas disposiciones jurídico positivas que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); en este sentido, el objetivo es identificar los principios o valores²⁰ tutelados por ese conjunto de normas jurídicas de carácter constitucional con contenido electoral, así como por las leyes, costumbres, reglamentos, acuerdos y resoluciones que las desarrollan e individualizan.²¹

Ahora bien, ante la proliferación de obras de filosofía moral y política que postulan diversos principios o valores morales y de justicia que se ofrecen como justificación última y universal de acciones y/o instituciones,²² surge la dificultad de seleccionar aquella que se estime

²⁰ Aun cuando, –como se mencionó que el derecho tutele o se adecue a ciertos principios o valores morales y de justicia, es claro que, de hecho, suele ocurrir así, por lo que cabe reflexionar sobre cuáles son, en su caso, esos principios o valores para esclarecer cuál es la legitimidad (en términos de bondad y justicia) de un específico orden jurídico.

²¹ En medida de que nuestro objeto de estudio es el Derecho Positivo, téngase presente la afirmación de Kelsen –siguiendo a Verdross– de que “un orden jurídico es positivo si se le individualiza y en tanto que se le individualiza” (Kelsen, 1973: 327). Al respecto, es importante tener en cuenta también las disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario, ya que puede haber costumbres complementarias, interpretativas e, incluso, derogatorias de un texto constitucional, legal o reglamentario; en efecto y con respecto a esta última posibilidad, una pretendida “norma jurídica” (ya sea constitucional, legal o reglamentaria) que no es obedecida en lugar alguno, ni por persona alguna, pierde su función normativa y no puede ser considerada como una norma efectivamente válida, pues no está regulando conducta alguna, perdiendo su validez por desuetudo, debido a su ineficacia propiciada por la generación de una costumbre jurídica en sentido contrario (Orozco Henríquez, 1993: 11-14, 103-120).

²² Así, por ejemplo, A la pregunta “¿cuándo una ley o medida es justa?”, un tomista contestaría que cuando ella es consistente con los principios que reflejan la verdadera naturaleza humana, un utilitarista respondería que cuando sus consecuencias contribuyen a promover la mayor felicidad del mayor número, un kantiano sostendría que una ley o medida es justa cuando es consistente con los principios fundamentales de la razón práctica y un partidario de Rawls contestaría que una ley o medida es justa cuando se conforma a los principios que elegirían los hombres si estuvieran en la posición originaria (Nino: 417)

más satisfactoria y pueda servir como marco teórico eficiente de este estudio, en tanto permita identificar un específico conjunto de principios públicos como justificación última y universal de acciones y/o instituciones por cualquier persona que fuera plenamente racional, absolutamente imparcial y que conociera todos los hechos relevantes.

Al respecto, uno de los intentos más lúcidos, sólidos, sugerentes y que mayor influencia han tenido en la filosofía política, moral y del derecho reciente es, sin duda, el de Jhon Rawls a través de su Teoría de la justicia (Rawls, 1995: 549). Así, se expondrán brevemente los postulados básicos de Rawls sobre la justicia como equidad o imparcialidad (*justice as fairness*) y, más concretamente, sobre la justicia política, conforme a los cuales después se examinarán los principios o valores morales y de justicia tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano.

En su concepción de la justicia denominada justicia como equidad o imparcialidad, Rawls se adscribe a la gran tradición de la teoría del contrato social, tal como la conciben, por ejemplo, Locke, Rousseau y Kant, desarrollándola en el sentido de que el objeto del contrato no es el establecimiento del Estado (Rousseau, 1984: 18-23), sino la estipulación de ciertos principios de justicia que van a servir para evaluar la estructura básica de una sociedad, esto es, los criterios conforme a los cuales las grandes instituciones sociales asignan los derechos y deberes fundamentales y determinan la distribución de los beneficios y cargas derivados de la cooperación social.

De acuerdo con Rawls, los principios de justicia son aquellos que elegirían personas libres y puramente racionales, que sólo se preocuparan por su propio interés, si estuvieran en una posición original de igualdad.²³ Nuestro autor sostiene que, si se sometieran a la consideración de esas personas que se encontrarán en la hipotética posición original, diversas alternativas de criterios de justicia, tales personas necesariamente terminarían eligiendo por unanimidad el siguiente primer principio de justicia denominado libertad igual y su correspondiente regla de prioridad la llamada prioridad de la libertad: Primer Principio, cada persona ha de tener un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos. Regla de Prioridad: los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico y por tanto la libertad sólo

²³ Esta posición original —que no tiene un carácter histórico, sino hipotético y es equivalente al estado de naturaleza en la teoría tradicional del contrato social— es una reunión imaginaria de seres puramente racionales y autointeresados, que sean libres para decidir e iguales, que se encuentren bajo lo que Rawls llama circunstancias de justicia (aquellas que permiten que tenga sentido ocuparse de la justicia, como sería el que no haya extrema escasez, ni abundancia de bienes, sino escasez moderada, además de que los hombres deben ser similares en poderes físicos y mentales, así como vulnerables a agresiones de otros, etcétera) y tras un velo de ignorancia que les impide conocer los hechos particulares respecto de sí mismos (sus talentos, posición social, raza, preferencias, fines últimos, etc.) y de su sociedad, pero no acerca de las leyes generales de índole social, a fin de deliberar y decidir por unanimidad (sobre la base de puras consideraciones racionales de autointerés) cuáles son los principios de justicia que van a regir para juzgar las instituciones básicas de su sociedad (Rawls, 1995: 17-33, 119- 156).

puede ser restringida en favor de la libertad en sí misma. Hay dos casos: A. una libertad menos extensa debe reforzar el sistema total de libertades compartido por todos; B. una libertad menor que la libertad igual debe ser aceptable para aquellos ciudadanos con una libertad menor (Rawls, 1995: 235).

El anterior principio de justicia y su regla de prioridad tienen especial relevancia, toda vez que se relacionan con el problema de la libertad igual referido²⁴ a la justicia política y los iguales derechos políticos, en el entendido de que existe un segundo principio y su regla de prioridad que se refieren a los problemas de la justicia distributiva,²⁵ los cuales aquí no se abordan.

Para ilustrar el contenido de los mencionados principios de justicia, Rawls describe una estructura básica de una sociedad que estima satisface tales principios, llegando a la conclusión de que las principales instituciones de esa estructura son las de una democracia constitucional (Rawls, 1995: 187, 210-236); así, aun cuando lo anterior no implica que ésta sea la única estructura justa posible, cabe sostener que las normas jurídicas e instituciones que caracterizan a una democracia constitucional, encuentran su justificación y legitimidad en tanto que se adecuan a tales principios de justicia.

Ciertamente, no todas las instituciones de una democracia constitucional se encuentran relacionadas directamente con lo electoral,²⁶ por lo que aquí se pondrá énfasis, como se apuntó, sólo en las relativas a la justicia política y la libertad igual de los ciudadanos en cuanto a sus derechos políticos; precisamente, cuando el principio de igual libertad se aplica al procedimiento político definido en la constitución, Rawls lo denomina principio de igual participación, examinando la justicia de las normas constitucionales que establecen los procedimientos que resolverán las controversias políticas y en qué medida tales procedimientos son los apropiados para conducir a una legislación justa y efectiva.²⁷

²⁴ Otros dos problemas relacionados con la libertad igual que discute Rawls son la igual libertad de conciencia y la igualdad de la libertad de la persona y su relación con el Estado de Derecho (Rawls, 1995: 187-242).

²⁵ Segundo Principio.

²⁶ Al respecto, recuérdese lo previsto en el inciso *a*) de la fracción II del artículo 3º. de nuestra Constitución, al considerar a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

²⁷ En el proceso de decisión sobre cuestiones de justicia por parte de seres racionales, Rawls imagina también una secuencia de cuatro etapas: La primera es la que ya vimos y consiste en la elección de los referidos principios de justicia bajo un velo de ignorancia en la posición original; la segunda consiste en el establecimiento de normas constitucionales para hacer valer el principio de igualdad de la libertad donde la presupone ya el conocimiento de algunos hechos generales de la sociedad (al efecto Rawls discute y defiende una serie de pautas que caracterizan a la democracia constitucional); la tercera, donde ya se conocen todos los hechos generales, se traduce en el establecimiento de normas legislativas para hacer efectivo el segundo principio de justicia; finalmente, la cuarta etapa consiste en la aplicación de las normas constitucionales y legislativas a los casos particulares por parte de jueces y administradores, requiriéndose el conocimiento pleno de todos los hechos generales y particulares. En consecuencia, cada etapa presupone el gradual levantamiento del velo de ignorancia (Rawls, 1995: 187-192).

Al respecto, debe tenerse presente que cualquier procedimiento político practicable, incluido el procedimiento democrático es un caso de justicia procesal imperfecta en tanto que puede producir un resultado injusto (Rawls, 1995: 187-192).

También puede considerarse a la democracia como la forma de organización política que más disminuye las probabilidades de desvíos morales y, por tanto, la que tiene un carácter moralmente superior porque tiende a producir leyes y resultados justos en tanto que las encuestas que una ley debe satisfacer para ser aprobada en una democracia, en particular, su aceptabilidad mayoritaria, previo proceso de discusión abierto y público, son análogos a las encuestas que un principio moral debe satisfacer para ser válido; en este sentido, la democracia se concibe más bien como un caso de justicia procesal pura imperfecta, donde el procedimiento determina la legitimación de los resultados que se logran mediante él, aunque, claro está, al ser el procedimiento imperfecto según un modelo ideal, lo hace imperfectamente.

En este sentido, incluso, cabría considerar a la democracia como un sucedáneo del discurso moral, toda vez que ésta puede estimarse como un procedimiento efectivo para resolver legítimamente en forma justificada ciertas indeterminaciones morales: la democracia, siendo un sucedáneo del discurso moral, que es la última fuente de legitimación, legitima imperfectamente las normas y decisiones que se obtienen a través de ella. Esto quiere decir que la justificación de esas normas y decisiones sólo tiene un carácter *prima facie* y está supeditada a revisión a la luz de las desviaciones que se hayan producido respecto de las exigencias del discurso moral genuino.²⁸

Conforme a lo que antecede, las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las instituciones de la democracia político-electoral, así como la legislación que las reglamenta y los correspondientes actos de aplicación por parte de jueces y administradores, se pueden considerar justificados si, y sólo si, se ajustan a los mencionados principios de justicia y las respectivas reglas de prioridad estipuladas por seres racionales, libres y que persiguen su autointerés desde la posición original, tal como lo postula Rawls al considerar que la estructura básica social resultante es la de una democracia constitucional; asimismo, las normas e instituciones establecidas conforme al procedimiento democrático previsto constitucionalmente pueden reputarse, *prima facie*, moralmente justificadas, sujetas al examen que en su oportunidad se haga al confrontarlas con los principios o valores morales y de justicia sustentados por el discurso moral.

²⁸ Ciertamente, en el supuesto de que del examen de ciertas normas jurídicas y decisiones aprobadas según el procedimiento democrático se desprenda que las mismas no se ajustan a los correspondientes principios o valores morales y de justicia, aunque las mismas puedan seguir considerándose jurídicamente válidas, ello podría dar lugar a que se cuestionara su legitimidad debido a su inmoralidad y/o iniquidad, propiciando, quizás, conductas de desobediencia civil o de objeción de conciencia por parte de los destinatarios (Rawls, 1995: 244- 252, 306-355; Ortiz Flores, 1995: 163; Raz, 1991: 289-354).

Es oportuno advertir que la democracia ha adolecido de una connotación variable en la historia de la filosofía política, así como la teoría y práctica constitucional, al grado, por ejemplo, de que en la filosofía griega llegó a tener un carácter peyorativo, es decir, la democracia era entendida como una forma negativa, mala, pervertida o indeseable de ejercer el gobierno; piénsese, por ejemplo, no sólo en Herodoto y Platón, quienes utilizaban el mismo término democracia para referirse a la forma de gobierno ejercida por muchos tanto en su aspecto bueno como malo, sino en el propio Aristóteles, para quien el gobierno de muchos en su forma pura era política y en su forma corrupta o pervertida era democracia (Bobbio, 1991: 15-43).

No obstante lo anterior, resulta claro que el ideal democrático es una constante contemporánea surgida hace poco más de un siglo, como resultado de los postulados de las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII.

En este orden de ideas, en los próximos apartados se pretenderá determinar cuáles son los principios o valores morales y de justicia que tutelan las normas e instituciones jurídicas de carácter democrático-electoral que forman parte del orden jurídico federal mexicano.

Principios jurídicos, identificación del derecho electoral

Conforme al marco teórico que hemos anticipado en el capítulo correspondiente, ahora abordaremos el asunto de los principios según Dworkin, quien sostiene que no sólo hay una distinción de clase entre las reglas y los principios, sino también que los principios jurídicos no pueden ser identificados como derecho por los criterios proporcionados por una regla de reconocimiento. El origen de los principios como principios jurídicos no descansa en la decisión particular de una legislatura o tribunal... (Dworkin, 1992: 46); en este sentido, puesto que los principios constituyen un componente esencial del derecho, la doctrina de la regla de reconocimiento tiene que ser abandonada. Sin embargo, a juicio de Hart, Dworkin comete aquí una doble equivocación: en primer lugar, al considerar que los principios jurídicos no pueden ser identificados, es decir, por la forma como fueron creados o adoptados por una autoridad normativa dotada de autoridad; en segundo lugar, al creer que la regla de reconocimiento sólo puede proporcionar criterios de identificación del derecho. Respecto de lo primero, resulta que nada hay en los rasgos que caracterizan a los principios que excluya la posibilidad de ser identificados como derecho por criterios que atiendan a la manera como fueron creados o adoptados por una fuente normativa autoritativa.

Lo anterior se vincula con la cuestión de las conexiones entre derecho y moral. Como se anticipó, Hart reafirma en el *Post scriptum* su tesis de la separación, es decir, de que, aun cuando puede haber muchas relaciones de carácter contingente, no hay una conexión necesaria conceptual entre derecho y moral, de modo que no es autocontradictorio afirmar que algo es derecho válido pero es inmoral (Dworkin, 1992: 268). Respecto de esta cuestión, Hart afirma que la discrepancia más radical entre su teoría y la de Dworkin es la referente

a la identificación del derecho. Hart sostiene la tesis de las fuentes sociales, es decir, la idea de que el material jurídico es susceptible de ser identificado por sus fuentes sociales como legislación, resoluciones judiciales o prácticas sociales, sin recurrir a consideraciones morales, aunque con una cualificación, a saber, excepto que el propio derecho identificado por determinadas fuentes sociales haya incorporado criterios morales para su identificación (Dworkin, 1992: 269). Pero obsérvese que aun en este caso es el propio derecho, identificado sin recurrir a la moral, el que incorpora ciertos parámetros de carácter moral adicionales para su identificación. Por consiguiente, la existencia de principios jurídicos en el derecho no implica la negación de la tesis de las fuentes sociales, como tampoco implica la negación de la tesis de la separación entre derecho y moral. La constatación de principios jurídicos en el derecho es compatible con el mantenimiento de ambas tesis (Prieto Sanchís, 1997: 68); en este sentido, la aceptación de principios jurídicos es compatible también con la tesis de que el concepto de derecho debe estar determinado según propiedades fácticas o descriptivas sin acudir a criterios valorativos. En otros términos, una explicación positivista del derecho no está reñida con el reconocimiento de la importancia y del papel de los principios jurídicos en el derecho, particularmente en el razonamiento judicial.

Diversas acepciones de la expresión principios jurídicos

El término principio jurídico padece vaguedad y ambigüedad (Atienza y Ruiz Manero, 1996: 5). Por lo tanto, no sólo es necesario precisar su significado sino que es menester distinguir varios de los sentidos en que se usa en el lenguaje jurídico,²⁹ ya que, como señala Juan Carlos Bayón, todo análisis sobre la noción de principio jurídico debe iniciar con una taxonomía de los diversos sentidos en que se usa el término. En primer lugar, conviene anotar que la expresión principio tiene una connotación de mayor generalidad y de mayor importancia que la palabra regla (Raz, 1991: 55).

- **Principio con el significado de norma**, con un alto grado de generalidad; por lo que se refiere al derecho electoral mexicano, piénsese en la previsión de que en el financiamiento de los partidos políticos nacionales y las campañas electorales federales, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado (artículo 41, fracción II,³⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- **Principio en el sentido de formulación normativa redactada en términos vagos**; vaguedad resultante de utilizar conceptos jurídicos indeterminados, que son no sólo marginalmente vagos, al respecto, en la autonomía de los organismos electorales,

²⁹ En lo sucesivo sigo muy de cerca las propuestas de Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, así como de Ricardo Guastini (Atienza y Ruiz Manero, 1996; y Guastini, nota 11), relacionándolas con el derecho electoral mexicano.

³⁰ La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades.

tanto del federal como de los locales (artículos 41, fracción III,³¹ y 116, fracción IV, incisos *b*) y *c*),³² constitucionales);

- **Principio en el sentido de norma programática**, que establece la obligación de alcanzar determinados fines u objetivos. Así, por ejemplo, la previsión de que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social (artículo 116, fracción IV, inciso *g*), constitucional);
- **Principio en el sentido de norma que expresa los más altos valores de un orden jurídico**, de un sector del mismo o de una determinada institución. Así, por ejemplo, piénsese en el principio de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o bien, en el principio según el cual la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas consagrado en el artículo 41, párrafo segundo, de la propia Constitución federal;
- **Principio en el sentido de normas cuyos destinatarios son los órganos jurídico-aplicadores** del sistema jurídico en cuestión y que establecen de forma general cómo han de aplicarse o interpretarse otras normas del sistema, considérese la previsión de que en el ejercicio de la función estatal electoral, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores (artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). También es un principio de este tipo el de inexcusabilidad, que obliga a los jueces a resolver todos los casos que se le sometan en el ámbito de su competencia, así como el de exhaustividad en las sentencias, como derivación, entre otras disposiciones, de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución federal que establece el derecho fundamental de las personas a que se les administre justicia de manera completa.

Es pertinente señalar que un mismo principio jurídico, eventualmente y como se mostrará más adelante, puede tener diversas acepciones; esto es, por ejemplo, el principio de que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas no sólo tiene el sentido de norma que expresa los más altos valores del régimen electoral

Principios en sentido estricto y normas programáticas

Esta distinción se hace para diferenciar los principios en el sentido indicado arriba de normas que establecen los valores superiores de un orden jurídico, de un sector normativo o

³¹ Establece los principios rectores de la autoridad electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

³² El inciso *b*) señala que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sea principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; y el inciso *c*) dispone que las autoridades que tengan a su cargo la organización de la elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

de una institución jurídica, y los principios en el sentido de normas programáticas. Esta distinción es exhaustiva, ya que todos los principios o bien son principios en sentido estricto, o bien son normas programáticas, o es posible reformularlos en términos de uno u otro tipo de pautas (Atienza y Ruiz Manero, 1996: 5).

Como ejemplos de principios en sentido estricto del derecho electoral mexicano destacan los siguientes principios fundamentales o sustanciales previstos expresamente en el artículo 41, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de La Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, así como la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, ya que, sin duda, consagran valores supremos del orden jurídico mexicano en su conjunto y, por ende, del derecho electoral mexicano, esto es, valores propios de un Estado constitucional democrático de derecho. En efecto, el derecho electoral mexicano se integra por aquellas disposiciones jurídico-positivas que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (Orozco Henríquez, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1997: 88).

Como ejemplo de principio que tiene el carácter de norma programática, como se apuntó, se encuentra el de que las constituciones y leyes estatales electorales garantizarán que se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social (artículo 116, fracción IV, inciso g),³³ constitucional).

Principios dirigidos a los destinatarios en general y principios dirigidos a los órganos aplicadores, en particular, los órganos jurisdiccionales

Esta distinción se traza a partir de la consideración de que hay principios que tienen como destinatarios o sujetos normativos a las personas en general, y hay principios que guían la conducta de los órganos jurídico-aplicadores, especialmente los jurisdiccionales. Esta clasificación también es exhaustiva (Atienza y Ruiz Manero, 1996: 5).

En el ámbito del derecho electoral mexicano ocupa, ciertamente, un lugar toral el principio del sufragio universal consagrado constitucionalmente en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Este principio, por su propio rasgo de universalidad, se aplica por igual a todos los destinatarios del derecho electoral y, además, desempeña un papel fundamental en relación a los principios del sufragio libre, secreto y directo, que también están previstos constitucionalmente (artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), constitucionales); además, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el voto es personal e intransferible. Todos los principios citados se

³³ Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

dirigen a la generalidad de los sujetos normativos del derecho electoral. Por su parte, los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, previstos en los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso *d*), de la Constitución Federal, están dirigidos tanto a las autoridades electorales federales como a las locales. Sin embargo, los citados principios también tienen repercusión en otros destinatarios del derecho electoral, ya que el principio de certeza, que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, permite que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales.³⁴ Otro ejemplo de un principio dirigido a los órganos aplicadores es el principio de exhaustividad, dirigido a las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, tal como lo establece la tesis relevante de La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el rubro EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.³⁵

Principios explícitos y principios implícitos

Los principios explícitos están formulados expresamente en el orden jurídico y los principios implícitos se derivan o son extraídos de otras normas del sistema. Los principios explícitos son resultado de la actividad interpretativa, como cualquier otra norma. Los principios implícitos son forjados por los operadores jurídicos mediante una actividad integradora (Guastini, 1999: 155-156). Esta importante clasificación es igualmente exhaustiva (Atienza y Ruiz Manero, 1996: 6)

Por ejemplo, en el derecho electoral mexicano son principios explícitos la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales son principios rectores en el ejercicio de la función estatal consistente en la organización de las elecciones federales y locales (artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso *b*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Asimismo, se prevé el establecimiento de un sistema federal y local de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad

³⁴ Sentencia relativa a la Acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán.

³⁵ Las tesis relevantes identificadas bajo los rubros "EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES" y "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE" *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1997: 42; suplementos 3 y 4, respectivamente: 45-47 y 39-40.

(artículos 41, fracción IV, y 116, fracción IV, inciso *d*), de la propia Constitución federal). De este modo, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a partir de 1996 se ha establecido en México un sistema contencioso electoral de naturaleza plenamente jurisdiccional, con lo que quedó superado uno de carácter político que prevaleció durante más de 175 años, cuya importancia radica en que excluye las consideraciones de carácter político carentes de fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresado en las urnas, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a La Constitución y la ley.³⁶ En este respecto, tal como lo puntualiza una tesis relevante de La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, se estableció un sistema integral de justicia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en La Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales (*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1997: 58-59), en el entendido de que el principio constitucional federal de legalidad en materia electoral rige a los comicios de todas las entidades federativas de la República.³⁷

De este modo, los citados principios de constitucionalidad y legalidad se erigen en una razón dotada de autoridad que rige la actuación de las autoridades electorales. Además, es menester señalar que los citados principios son valorados expresamente como tales por el constituyente permanente y no por un intérprete. Además, el citado artículo 41, fracción IV, constitucional también establece en forma expresa el principio de definitividad de las

³⁶ En el derecho comparado son múltiples los casos de países que, como México, han evolucionado hacia un sistema contencioso electoral jurisdiccional en el que las impugnaciones ya no se resuelven conforme con el criterio de la oportunidad y la negociación política (de acuerdo con los intereses del grupo o partido político que conformaba la mayoría parlamentaria en determinado momento, ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable, llegándose a dar el caso de que se asignara alguna curul a candidatos de partidos políticos sin tener derecho a la misma), sino que en la actualidad se resuelven por un tribunal independiente y preestablecido, tercero imparcial, ajustándose a lo que establece el derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y legalidad; tal es el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña a partir de 1869; Uruguay, 1924; Chile, 1925; Costa Rica, 1949; Alemania, 1949, con su antecedente de 1919; Francia, 1958, y España, 1978, con su antecedente de 1907 (Arenas Bátiz, Ávila, Raúl; Orozco Henríquez, y Silva Adaya, 2000: 34-35).

³⁷ PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996 (*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, sup. núm. 1, 1997: 57-58).

distintas etapas de los procesos electorales, que rige el sistema de medios de impugnación electoral. Conforme a este principio, por razones de seguridad y de certeza jurídicas, es imprescindible que cada etapa del proceso que se cumple, quede firme e incuestionable (De La Peza Muñoz: 5). Asimismo, el artículo 116, fracción IV, inciso *e*), del propio ordenamiento dispone que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales. Así, este principio tiene rango constitucional por mandato del poder revisor de la Constitución.

Como ejemplos de principios implícitos, según Guastini, pueden citarse el principio de prohibición, según el cual todo lo que no está prohibido está permitido, y el principio de certeza del derecho (Guastini, 1999: 157).

Respecto de los principios implícitos, Eduardo García Máynez refiere la opinión de que con la expresión principios generales del derecho se alude a normas implícitas a las que se arriba mediante generalizaciones sucesivas a partir de los preceptos del sistema en vigor (García Máynez, 1994: 315). Dicha opinión fue considerada propia del positivismo jurídico y fue combatida por Giorgio del Vecchio, para quien los principios generales del derecho no son sino los del *ius naturale* (Del Vecchio, 1948: 41 ss, en García Máynez, 1994: 60-67).

Importa destacar aquí tres cuestiones. En primer término, García Máynez alude a la operación de generalizaciones sucesivas a partir de las normas del orden jurídico como un método para extraer los principios generales del derecho. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de La Nación, en una tesis aislada de 1938, sostiene el criterio de que los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera pronunciado si estuviera presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos principios, que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales, cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos.³⁸

³⁸ Amparo civil directo 6187/34, Meza de Díaz, Catalina y coag. 15 de marzo de 1938, Unanimidad de cinco votos, Semanario Judicial de La Federación, Quinta Época, Tercera Sala, p. 2642. La Suprema Corte de Justicia de La Nación ha sostenido dos criterios más: I) Bajo el rubro PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO, APLICACIÓN DE que establece que por principios generales del derecho se entienden aquellos que pueden desprenderse, de otros argumentos para casos análogos, y el único caso autorizado por el artículo 14 constitucional en que la controversia respectiva no puede resolverse por la ley (las cursivas son mías; Amparo civil directo 120/53, Agrícola San Lorenzo, S. de R. L., 20 de enero de 1954, Mayoría de cuatro votos, Semanario Judicial de La Federación, Quinta Época, Tercera Sala, p. 418); II) Bajo el rubro PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO, establece que deben entenderse por tales los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las mexicanas que se hayan establecido después del Código Fundamental del país, sino también las anteriores (Competencia 532/35, suscitada

En segundo término, la cuestión del método o de los métodos mediante los cuales se llega a los principios generales del derecho es un problema complejo. Según Guastini, es ampliamente compartida la tesis que sostiene que la operación intelectual mediante la cual los intérpretes forjan los principios implícitos es la inducción a partir de normas particulares (Guastini, 1999: 157). Con todo, dado que la cuestión de la identificación de los principios implícitos coincide con los tópicos de la interpretación y de la integración, no la abordaré, pues excede los propósitos de este trabajo. Baste decir aquí que cabe distinguir entre los casos en que se le atribuye el carácter de principio a determinada norma del sistema que se encuentra formulada de manera expresa, como resultado de lo que podría considerarse una mera función interpretativa, de aquellos otros en que se arriba a la identificación de un principio mediante generalizaciones sucesivas o inducciones a partir de las normas específicas del sistema en vigor, como consecuencia de lo que podría estimarse como una función integradora por parte del órgano jurisdiccional. Como ejemplos del primer caso podrían mencionarse el principio de que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,³⁹ así como el principio de no reelección para el periodo inmediato de los miembros de los ayuntamientos,⁴⁰ en tanto que del segundo cabría señalar el principio general del derecho denominado, principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur* y de especial relevancia en el derecho electoral mexicano según jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

entre los Jueces del Ramo Civil de Soconusco y Décimo de lo Civil de esta capital, 13 de octubre de 1936, la publicación no menciona el sentido de la votación ni el ponente; Competencia 224/34, Suscitada entre los Jueces del Ramo Civil de Zacatecas y Segundo de Letras del Ramo Civil de Saltillo, Coahuila, 11 de febrero de 1935, Mayoría de nueve votos, la publicación no menciona el nombre del ponente, *Semanario Judicial de La Federación*, Quinta Época, Pleno, p. 283). Asimismo, La Suprema Corte de Justicia de La Nación, en La Jurisprudencia 145/2000, distingue las siguientes clases de principios generales del derecho: a) Principios jurídicos positivos particulares; b) Principios jurídicos positivos sistemáticos; c) Principios jurídicos teleológicos, y d) Principios doctrinarios o filosóficos (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, 2001: 494).

³⁹ Efectivamente, el artículo 41, segundo párrafo, de la Constitución Federal expresamente establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, respecto de lo cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación sostuvo que tal disposición, entre otras, constituye un principio fundamental o elemento esencial de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en La Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y que no son renunciables ... (sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, relativa a la elección de gobernador de Tabasco; criterio sustancialmente reiterado en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-120/2001, relativa a la elección de gobernador de Yucatán).

⁴⁰ Vid. la jurisprudencia de La Sala Superior del Tribunal Electoral, bajo el rubro NO REELECCIÓN. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS, como resultado de una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de La Constitución federal (*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación*, Suplemento núm. 4, pp. 18-21).

Federación, en tanto derivación de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, fracciones III, párrafo primero, y IV, así como 99 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 71, párrafo 2, y 78, párrafo 1, de La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, caracterizándose, entre otros aspectos, porque la nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección sólo puede ser decretada cuando las irregularidades acreditadas sean determinantes para el resultado de la votación o elección.⁴¹

En tercer lugar, a propósito de la afirmación de Del Vecchio, según la cual los principios generales del derecho son los del derecho natural, sólo una posición ultrapositivista afirmaría que éste no existe; el iuspositivismo como enfoque metodológico, sostiene que hay una distinción entre el derecho que es y el derecho que debería ser, aunque sólo el primero es objeto del conocimiento jurídico con independencia de que el segundo pudiera encontrar justificación en determinada tesis o doctrina de filosofía moral o filosofía política.

Asimismo, tal como lo señala la citada tesis aislada de La Suprema Corte de Justicia de La Nación y lo han puesto de relieve Atienza y Ruiz Manero (Atienza y Ruiz Manero, 1996: 24), es menester que los principios implícitos sean congruentes con las reglas y principios explícitos del orden jurídico. Esta exigencia, también advertida por Eduardo García Máynez, aunque hacía referencia a la noción poco clara de espíritu del sistema (García Máynez, 1994: 316), es de suma importancia, ya que si en un contexto argumentativo los principios implícitos entran a formar parte del balance de razones, entonces, lo hacen no en virtud de su fuente sino de su contenido, en tanto que sean congruentes con las reglas y principios basados en fuentes, es decir, las reglas y principios explícitos (Atienza y Ruiz Manero, 1996: 13).

Principios fundamentales y principios generales

Unos y otros, además de su naturaleza jurídica, pueden expresar determinados valores ético-políticos que, como dice Guastini, informan todo el ordenamiento y le dan fundamento o justificación (Guastini, 1999: 52).

Al calificar un principio como fundamental se pone énfasis en su jerarquía o posición en el ordenamiento. Al calificar un principio como general se hace hincapié en su extensión o generalidad.

Ejemplos de principios fundamentales en el derecho electoral mexicano son los citados principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, ya que

⁴¹ PRINCIPIO DE CONSERVACION DE LOS ACTOS PUBLICOS VALIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación*, suplemento No.2, pp. 19-20.

no sólo permean por completo este sector normativo, sino que le dan sustento y coherencia, sirviendo como parámetros de validez de los actos y resoluciones impugnados. Asimismo, entre los principios fundamentales del derecho electoral mexicano, derivados de lo previsto, entre otros, en los artículos 41, párrafo segundo, fracciones II, III y IV, así como 116, fracción IV, de la Constitución federal, La Sala Superior del Poder Judicial de La Federación ha identificado los relativos a que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad; la organización de las elecciones debe hacerse a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral; el proceso electoral deben tener establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y en los procesos electorales debe haber un sistema de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.⁴²

La trascendencia de los citados principios fundamentales ha sido evidenciada por la referida Sala Superior del Tribunal Electoral a través de diversas ejecutorias. Así, por ejemplo, la conculcación de los principios rectores (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad) por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios equivale a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar la nulidad de la misma.⁴³ Además, los principios de autonomía en el funcionamiento de los organismos electorales e independencia de sus decisiones, previstos constitucionalmente, exigen que la designación de los integrantes de su órgano superior de dirección se realice, en su caso, por mayoría calificada de la respectiva asamblea legislativa a fin de propiciar el mayor consenso posible entre las distintas fuerzas políticas y evitar que un solo partido político, por sí mismo, adopte tal decisión,⁴⁴ además de que se les garantice a los organismos electorales contar con los elementos indispensables que les permita iniciar su funcionamiento y ejercer sus atribuciones.⁴⁵

Respecto de los principios generales del derecho aplicables, por tanto, al derecho electoral, la jurisprudencia de La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, bajo el rubro AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, establece que, conforme con lo previsto en los artículos 2º, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de La Ley General del Sistema

⁴² Las sentencias recaídas en los expedientes citados.

⁴³ NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ) (*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento No. 1, 1997: 51-52).

⁴⁴ Sentencias recaídas en los expedientes SUP-JRC-391/2000, así como SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulado, relacionados con la designación de los miembros del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

⁴⁵ Resolución del 6 de marzo de 2001 recaída en el incidente de inexecución de sentencia en los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulado.

de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son principios generales del derecho los principios *iura novit curia* (el juez conoce el derecho) y *da mihi factum dabo tibi jus* (dame los hechos y yo te daré el derecho) (*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, sup. núm. 4: 5.). Asimismo, cabe mencionar que la referida Sala Superior ha considerado que el principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, recogido en los artículos 14 y 16 de La Constitución federal, resulta aplicable al régimen electoral disciplinario, atendiendo a lo previsto en el artículo 41, fracciones II, III y IV, del propio ordenamiento constitucional, que establece el principio constitucional de legalidad electoral y el requisito de que sea la ley la que prevea las sanciones que deban imponerse a los partidos políticos por el incumplimiento de las disposiciones relativas a los límites a las erogaciones en las campañas electorales, los máximos autorizados para las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos de control y vigilancia sobre el origen y uso de todos sus recursos.⁴⁶

Igualmente, la propia Sala Superior ha establecido que, con base en el principio de la plena ejecución de las sentencias, recogido en el segundo párrafo del artículo 17 de La Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones.⁴⁷

Conviene puntualizar que el hecho de que se reconozca que las normas que integran el orden jurídico mexicano tutelan ciertos valores morales o políticos no implica asumir una postura iusnaturalista, ya que no se exige que el referido ordenamiento se adecue a tales valores para que pueda ser calificado como jurídico; en todo caso, si el orden respectivo no se ajustara a dichos valores, ello podría afectar su legitimidad moral o política, pero no impediría que fuera considerado como jurídico, razón por la cual la posición aquí sustentada se inscribe dentro del iuspositivismo (Orozco Henríquez, 1997: 86).

Finalmente, cabe señalar que un mismo principio jurídico puede quedar encuadrado dentro de una u otra de las clasificaciones propuestas. Así, por ejemplo, los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales no sólo son principios fundamentales, sino que también son principios en sentido estricto y principios explícitos, además, desde luego, de principios constitucionales.

⁴⁶ RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento núm. 2, pp. 78-79.

⁴⁷ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento núm. 2, p. 86, así como la resolución recaída en el incidente de inejecución de sentencia citado relacionado con la designación de los miembros del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL (ÁMBITO FEDERAL)

Si admitimos que los principios constituyen las bases o rudimentos de una ciencia o arte, su causa primera, su origen, entonces la razón nos indica que dichas bases, fundamentos o criterios racionales sobre las que se sustenta una ciencia o arte, llevan implícita la finalidad, intención o propósito de la existencia de esa ciencia o el ejercicio de un arte, de tal forma que, mediante la revelación de los principios que dan estructura a una actividad humana, es posible identificar las normas o guías que regulan el ejercicio de dicha actividad y, cuya observancia, acatamiento, cumplimiento, respeto, etc, permiten la consecución de los fines u objetivos que se persiguen con los mismos.

Para afirmar que la función jurisdiccional electoral en México, se rige y debe someterse a una serie de principios rectores, es preciso comprobar la existencia de dicho sistema de principios, conforme a las siguientes pretensiones:

- Demostrar que se trata efectivamente de todo un sistema integrado por: *a)* una serie de valores o bases generales a los que se aspira mediante el ejercicio de la justicia electoral; *b)* que tiene definidos los caminos procesales para encausar dicha función; y *c)* que cuenta con mecanismos subsanadores de la inobservancia de los dos anteriores. A falta de alguno de los aspectos anteriores, no sería posible hablar de un sistema de principios o reglas orientadores de la función judicial electoral, entendido este como un conjunto ordenadamente relacionado para la consecución de un fin. Asimismo, para sostener que el sistema en mención, se encuentra inmerso dentro del sistema jurídico mexicano, es necesario:
- Verificar que el mismo se encuentre incorporado tanto en el orden electoral federal y en una mayoría importante de las legislaturas estatales.

Lo anterior es así, porque evidentemente, el conjunto de normas orientadoras de la función jurisdiccional electoral se integra por principios, reglas o criterios de razón de distinta entidad jurídica, puesto que del examen minucioso del sistema jurídico electoral de nuestro país, desde nuestra experiencia como auxiliares de la función jurisdiccional electoral y en el ámbito de la investigación profesional, hemos identificado, lo cual pretendemos demostrar, tres tipos o grados de principios que rigen u orientan la función pública de impartición de justicia electoral, a los cuales debe sujetarse el funcionario judicial electoral a fin de cumplir con el mandato constitucional que se le ha confiado y alcanzar, a su vez, los altos valores que se pretende proteger dentro del complejo acto electoral como actividad del Estado. Los tres conjuntos de principios a que nos referimos son los siguientes:

1. En un primer apartado, es posible identificar el conjunto de principios generales de naturaleza abstracta, que reportan los desiderata o aspiraciones que se persiguen

mediante el establecimiento de la función jurisdiccional especializada en materia electoral, ordinariamente integrados por ciertos valores que se pretenden alcanzar o proteger relativos al fenómeno judicial en general y el político electoral en lo particular;

2. En segundo lugar, encontramos los principios rectores que determinan las bases procesales y las reglas técnicas que, conforme a nuestro sistema jurídico, se han adoptado a fin de encausar procesalmente las controversias jurídico-electorales; asimismo, para hacer posible el alcance de los valores tutelados por los principios generales antes descritos; y
3. El tercer conjunto lo integran los principios que regulan el acceso de la función judicial electoral, las garantías para el ejercicio independiente de la misma y el sistema de responsabilidad de los funcionarios judiciales especializados en la materia electoral, los cuales operan como parte de los principios rectores de esta función Estatal, en tanto que los mismos no tienen otro fin más que hacer efectivos y auténticos los dos conjuntos anteriormente mencionados.

Previo a la descripción de los principios rectores de la función jurisdiccional electoral, cabe precisar que los destinatarios directos de dichos principios, lo son precisamente los funcionarios judiciales; esto es, y a partir de la aplicación de un criterio material, los titulares de los órganos de gobierno, individuales o colegiados que, con independencia de su adscripción a cualquiera de los “Poderes” en que se divide orgánicamente la función gubernamental, la ley les otorga la facultad para resolver controversias de naturaleza político electoral.

Igualmente, como lo refiere el doctor León Brailovsky, es oportuno consignar que hoy se reserva, arbitrariamente, el vocablo “funcionario judicial” para quienes realizan tareas de jerarquía dentro del proceso jurisdiccional, y no de sola impulsión o de disposición, propia de los interesados o partes, o de auxilio, encomendada a los empleados judiciales. El funcionario judicial, por la naturaleza de sus funciones, representa al Estado en este aspecto, integra o es el órgano jurisdiccional, encontrándose investido de potestad pública; en tanto que el empleado, que también forma parte del personal judicial, como subalterno, es el elemento que cumple con su pertinente tarea dentro del órgano, pero sin los atributos del funcionario (Brailovsky, 1979: 1043).

De los Principios Generales

Los principios generales que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, se integran con una serie de valores, fines o aspiraciones de carácter abstracto, que constituyen la base estructural de un sistema jurídico y que, eventualmente, sirven de guía en la aplicación del Derecho Positivo.

Los principios generales que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, en nuestro concepto, pueden clasificarse en dos grupos: *a)* Directos, que son aquellos que

apuntan directamente a los fines o valores que se persiguen o tutelan mediante la existencia propiamente dicha de esta función especializada de los órganos de gobierno del Estado, esto es, los que guían la actuación del Juez per se, y que la doctrina identifica como los principios dirigidos a los órganos aplicadores; y, *b)* los Indirectos, que se refieren a los valores o fines generales que dan estructura y sentido al Derecho Positivo electoral.

Sobre los Principios Directos

En este sentido hemos aplicado rigor taxonómico de la siguiente forma:

- ***Justicia y Equidad***

La justicia constituye el valor fundamental a que aspira la función jurisdiccional; y, como lo indica Guillermo Cabanellas, la ciencia procesal es un método:

impuesto por la autoridad para llegar a la justicia; un método de razonamiento, prefijado y ordenado por la ley, que las partes y los jueces deben seguir etapa por etapa, de acuerdo con una sucesión preestablecida y una coordinación dialéctica con el fin de obtener una sentencia justa... (Calamandrei, 1996: 29-30).

Los distintos sistemas jurídicos pretenden alcanzar la justicia de diversas formas, así, en algunos se considera a la justicia como producto de la aplicación invariable de una norma exacta al caso controvertido, y en otros, se le considera como un valor que puede buscar el juzgador actuando en “equidad”.

La equidad, como un criterio orientador en la búsqueda del valor supremo “Justicia”, se inscribe en el conjunto de principios generales del derecho, que nuestro sistema jurídico autoriza aplicar de manera subsidiaria a falta de disposición expresa en la ley o como regla de interpretación de la norma positiva, tal y como lo previene el artículo 14 Constitucional y, en materia comicial, en el artículo 3° párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otra parte, cabe señalar que en algunos sistemas jurídicos *Common Law*, por virtud del principio de equidad y en aplicación de verdaderas acciones establecidas para ese fin, es posible incluso la inaplicación de una norma particular en un caso concreto, cuando los efectos de la misma, resultan no proporcionales a los verdaderos efectos que el legislador pretendía al establecer dicha norma; en síntesis, por virtud de este principio, lo que se pretende es otorgar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

- ***Principio de Igualdad***

La igualdad, desde un punto de vista jurídico, se traduce en que varias personas, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares

cuantitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanen de dicho estado (Burgoa, 1989: 216).

La igualdad jurídica deriva del principio de igualdad genérica a que alude el artículo 2º de La Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrito y ratificado por nuestro país, que previene que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o cualquier otra condición”, de lo que se sigue, que todos son iguales ante la ley, y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la misma (Peces-Barba Martínez, 1987: 276).

La importancia de este principio radica, principalmente, en que el mismo impregna todos los demás principios rectores de la función jurisdiccional, verbigracia el de equidad ya mencionado y el de imparcialidad propio de la autoridad judicial; además, encuentra referencia específica respecto de la tutela judicial, cuando en el artículo 10 de la misma declaración de Derechos citada, se prescribe que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones, sin que sea óbice para ello, el que en el precepto Constitucional conducente (artículo 17, párrafo segundo) no se haga mención de manera literal a la palabra “igualdad” puesto que “indiscutiblemente las expresiones: toda persona, todo individuo y nadie, no son otra cosas que la consagración de la igualdad, que cuando aparece en un texto legal de la más alta jerarquía, como lo son las leyes y acuerdos internacionales o las constituciones políticas, constituyen la expresión por excelencia del principio de igualdad” (Azúa Reyes, 2001: 148.), de tal forma que, cuando en el dispositivo constitucional en cita, se afirma que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que serán expeditos para impartirla” desde luego que se refiere a la obligación de impartir justicia en condiciones de igualdad para las partes.

En materia de justicia electoral, la conexión directa que vincula al funcionario judicial con este principio general de Derecho, además del imperativo del artículo 17 constitucional y del texto de los artículos señalados de La Declaración Universal de los Derechos Humanos, se desprende de lo previsto en los artículos 3º, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación al último párrafo del artículo 14 de La Constitución, y el 2º de La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que autorizan la aplicación de los principios generales del Derecho, entre los cuales se encuentra evidentemente el de igualdad, a falta de disposición expresa.

- ***Tutela Judicial***

El Derecho a la tutela judicial se puede definir “como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisprudencial sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad,

ejecuten esa resolución” (Ovalle Favela, 1997: 289). En relación a este principio, Calamandrei (Calamandrei, 1996: 9) afirma que se incluye

Entre los diversos medios que el Estado prepara para reaccionar, de propia iniciativa o a petición del particular, contra la inobservancia del derecho objetivo, constituye lo que se puede llamar garantía jurisdiccional de las normas jurídicas, medios de tutela jurídica o tutela jurisdiccional.

La tutela judicial opera de dos maneras, en una primera modalidad, mediante la vigencia de este principio, sostiene el autor antes citado, se dice que el Estado garantiza la observancia del Derecho, en cuanto es normal y deseable que el mismo sea voluntariamente observado por aquellos a los cuales va dirigido como reglas de su conducta; sólo cuando falte esa observancia voluntaria, empieza el momento jurisdiccional del derecho, esto es, la puesta en práctica, por parte del Estado, de los medios de garantía dispuestos para hacerlo observar, incluso, en caso de necesidad, por la fuerza.

En otra variante, dicho principio se traduce, siguiendo la definición de Ovalle Favela (Ovalle Favela, 1997: 289), en el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella a través de un proceso justo y razonable, por lo que, con ello, cualquier disposición que imponga condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos, y carezcan de racionalidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, será atentatoria de este principio (Puyol Montero, 1996: 1).

En nuestro país este principio cobra vigencia al estar comprendido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Federal, cuando afirma que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta expedita e imparcial; igualmente, deriva del reconocimiento de este principio como derecho fundamental, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que en su artículo 10 afirma que “Toda persona tiene derecho, en régimen de igualdad, a que su causa sea oída equitativa y públicamente por un tribunal independiente e imparcial, que decidirá ya de sus derecho y obligaciones, ya del fundamento de toda acusación dirigida contra aquella en materia penal”; igualmente contenido dentro del Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

En materia comicial, este principio se configura al relacionar el mencionado artículo 17, párrafo segundo, con los diversos artículos 41 fracción IV, 99, párrafo primero, 105 fracción II y 116, fracción IV del propio ordenamiento Constitucional, de los que se desprende, 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 señala la propia Constitución y la ley; que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, correspondiendo el control abstracto de la constitucionalidad de normas de carácter general, incluidas desde luego las de carácter electoral, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por último, que las constituciones y las leyes de los estados garantizarán el establecimiento de sus respectivos sistemas de medios de impugnación en la materia que garanticen que todos los actos y resoluciones se ajusten invariablemente al principio de legalidad, así como de autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias comiciales.

El Derecho de Audiencia. Para Miguel Olabarri (Olabarri Gortázar en Diccionario Jurídico Espasa: 791), el principio de audiencia, junto con el de igualdad, es uno de los llamados principios jurídico-naturales del proceso, que siempre deben informar la legislación y la realidad procesales, si se quiere que el proceso, instrumento esencial de la administración de la justicia, responda a sus postulados elementales.

Así pues, de acuerdo con este principio, nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio, de lo que se sigue, que el contenido del principio de audiencia, consiste en impedir una resolución jurisdiccional perjudicial o condenatoria de quien no haya podido, en absoluto, intervenir en el proceso correspondiente o a impedir que se dicten normas jurídicas provocadoras o permisivas de semejante resultado.

La garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, se ve protegida en materia comicial, en primer término, con el establecimiento del sistema general de medios de impugnación en materia electoral que alude la fracción IV del artículo 41 de la propia Norma Fundamental, con el propósito de que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad; medios de impugnación que se instituyeron como mecanismos a fin de que los actores electorales, hagan valer sus intereses en torno a los distintos actos que integran el proceso electoral, como promoventes del medio de impugnación, terceros interesados, autoridades responsables, coadyuvantes, etc., de tal forma que siempre exista la posibilidad de que las partes legitimadas a quienes pudiera perjudicar el fallo de la autoridad jurisdiccional electoral, tengan la oportunidad de ser oídas y vencidas en juicio.

• ***Principio de Imparcialidad***

Como principio rector de la función jurisdiccional, la imparcialidad se traduce en la cualidad con que deben actuar los jueces en el ejercicio de su función, consistente en su posición trascendente respecto de los sujetos jurídicos afectados por dicho ejercicio, en otras palabras, de su neutralidad respecto de quien solicita una concreta tutela jurídica y respecto de aquél frente a quien esa tutela se solicita (Olabarri Gortázar en *Diccionario Jurídico Espasa*: 483).

La independencia e imparcialidad que la función exige al juzgador, le impone sustraerse de toda injerencia o presión extraña o de la interferencia que pudieran ejercer las partes que intervienen en los procesos, por lo que se reafirma el principio constitucional y legal de que los funcionarios judiciales, dentro de la órbita de sus atribuciones y en respeto estricto a la independencia que constitucionalmente se les reconoce, no deben, por ningún motivo, realizar ni admitir injerencia, interferencias, vínculos o cualquier tipo de presión, venga de donde viniere, que tiendan a influenciar, desviar o distorsionar su función.

Como se estableció anteriormente, la imparcialidad como principio rector de la función jurisdiccional, se encuentra sancionada como valor en el texto del artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Federal y en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Además, cobra aplicación de conformidad a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 100 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que previene que la ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En lo que se refiere al ejercicio de la función jurisdiccional electoral, por virtud de este principio, se exige que los órganos electorales actúen y decidan, en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente, a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia (Orozco Henríquez, en Justicia Electoral, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 9, 1997: 105). En la cristalización de la imparcialidad o “neutralidad” en la actividad jurisdiccional, el juez “al juzgar no puede dejar de hacer otra cosa que referirse a la ley...” (Calamandrei, 1960: 73) su sentencia no puede dictarse conforme a un sentimiento personal o social, so pena de ser “imparcial” a la manera del “famoso juez Bridoye de Rabelais, que ponía sobre la balanza los escritos de los dos litigantes y daba razón a aquel cuyo fascículo pesaba más...” (Calamandrei, 1960: 61).

- **Probidad**

Es una cualidad que deben perseguir los juzgadores en el ejercicio de la función jurisdiccional y que se traduce en una rectitud, moderación, integridad, honradez y honestidad en el obrar.

Arellano García, en relación a este principio apunta que los juzgadores no son instrumentos para la obtención de objetivos de mala fe, y citando a Pallares anota,

Según este principio, el proceso es una institución de buena fe que no ha de ser utilizada por las partes con fines de mala fe o fraudulentos. El juez está obligado a dictar las medidas necesarias para evitar que los litigantes conviertan el proceso en un instrumento al servicio de intenciones contrarias al funcionamiento expedito de la justicia (Arellano García, 1998: 37).

A fin de integrar un órgano jurisdiccional, la ley exige que los Ministros, Magistrados y Jueces gocen de buena reputación o que no hayan cometido delitos que merezcan pena corporal o afecten seriamente la buena fama en el concepto público, incluidos los funcionarios judiciales electorales, siendo preferibles quienes hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad, en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, acorde a lo establecido en los artículos 95, fracción IV y VI; y 99, fracción IX de la Constitución Federal.

- ***Principio de Legalidad***

Puede formularse diciendo que consiste en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorguen las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se funden en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe (Pallares, 1977: 628.); en síntesis, el principio de legalidad consiste en que todos y cada uno de los actos y resoluciones de autoridad deben estar ajustados a la Constitución y la ley.

El principio de legalidad electoral, entonces, establece que todo acto de las autoridades electorales, administrativas como jurisdiccionales, deben encontrarse fundados y motivados, obligación que se desprende de lo previsto por el artículo 16 de la Constitución General. A fin de garantizar que ello ocurra, la norma constitucional establece la existencia de un sistema de medios de impugnación, en los órdenes federal y local, y de autoridades jurisdiccionales especializadas que, a la vez de que se encuentran sometidas a la observancia de dicho principio, les corresponde conocer de las controversias que en materia comicial, se refieran a la violación de este principio en los actos o resoluciones emanados de las autoridades administrativas electorales y, en su caso, jurisdiccionales, al conocer de procedimientos extraordinarios o recursos de alzada.

- ***Certeza y seguridad Jurídica***

Dedicamos un mismo espacio para el examen de estos dos principios, por un lado, en razón a que “seguridad” y “certeza” son dos palabras que en el estudio del Derecho han sido frecuentemente empleadas para hacer referencia a la misma idea; por otro lado, porque aunque no son exactamente lo mismo, existe una relación de reciprocidad en torno a la vigencia de estos principios. La certeza jurídica:

consiste en el conocimiento que nos proporciona la ley para determinar nuestros derechos y saber en consecuencia el límite de nuestra posibilidad de actuar jurídicamente, esto, con independencia de la intervención de los órganos coactivos del Estado para hacer respetar nuestros derechos (Azúa Reyes, 2001: 151).

El principio de seguridad jurídica, se manifiesta como un atributo esencial del Estado de Derecho, en tanto se concibe como un valor moral y democrático que postula obedecer lo que dispone la norma positiva vigente como los principios generales del Derecho.

Adame Goddard, define la seguridad jurídica como la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objetos de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados, por la sociedad, protección y reparación, dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente (Adame Goddar, en *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, t iv: 2885.).

Cabe destacar, como se hace en la recopilación de sentencias que integran el Diccionario de Derechos y Garantías Procesales Constitucionales (Puyol Montero, 1996: 341 y ss.), que el principio de seguridad jurídica implica la prohibición de la aplicación de normas derogadas por la Constitución, la certeza de los ciudadanos de que sus pretensiones van a ser resueltas de modo igual para todos, sin discriminaciones injustificadas por el juez, salvo que por éste se fundamente la imposibilidad de atender tal expectativa. Por otra parte, implica también que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que, acerca de la materia sobre la que legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

Los principios de certeza y seguridad jurídica se encuentran consagrados en nuestra constitución política, de manera especial, en sus artículos 13 y 14, cuando se afirma el principio de igualdad ante la ley, mediante la prohibición de la aplicación de leyes privativas, tribunales especiales y la vigencia del principio de irretroactividad de la ley.

• ***Supremacía Constitucional***

Denominamos como supremacía constitucional a la cualidad de la Constitución de fungir como norma jurídica positiva superior, que da validez y unidad a un orden jurídico nacional (Osornio Corres y Martínez Peña, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. Iv: 3023.).

El principio de supremacía constitucional lleva implícito el concepto de control constitucional, ya que mientras la supremacía consiste en que ningún acto de autoridad puede contravenir la ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al establecer los instrumentos jurídicos necesarios para que la constitución sea respetada (Cetina Menchi, s.p.i.).

Como criterio orientador de la función jurisdiccional en general, este principio se encuentra consagrado en el texto del artículo 133 de la Constitución General que impone que dicha Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de La República con la aprobación del Senado, serán ley Suprema en toda La Unión. Asimismo, que los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En materia de jurisdicción electoral, acorde con el texto del artículo 133, en el párrafo IV del artículo 41 Constitucional, el primero del artículo 99 y la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, se dispuso que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en materia electoral y siendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, la máxima autoridad en la materia con excepción de la facultad reservada a La Suprema Corte de Justicia de La Nación, a quien corresponde el control abstracto de constitucionalidad de las normas de carácter general en la materia.

- ***Principio de objetividad jurídica***

El principio de objetividad jurídica hace referencia a la capacidad crítica o de juzgar según la máxima imparcialidad, lejos de todo prejuicio o concepto interesado, y sin más base que la conducta y los méritos, en lo personal; y las pruebas y los hechos, en lo material.

En el desempeño de la función jurisdiccional, actuar con objetividad jurídica es poner en relieve, todo aquello que, formal o materialmente, reconoce mayor grado de autonomía e independencia con relación a las estructuras mentales, actividades psicológicas y facultades valorativas de los sujetos del Derecho; esto es, tratar de prescindir, en las reglas jurídicas y en su interpretación, de cuanto sea subjetivo, a la búsqueda de criterios realistas de validez general y de identificación demostrable (Cabenellas, 1997: 608).

La objetividad jurídica como principio rector de la función jurisdiccional, se encuentra prevista de manera expresa en el texto del párrafo sexto del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, aun cuando alude a los funcionarios judiciales bajo la tutela del Consejo de la Judicatura Federal, no debe ser ajeno de la observancia de los funcionarios superiores, ministros y consejeros, y de manera específica, de los funcionarios jurisdiccionales en materia electoral, en la medida que, si bien, para ocupar los cargos de Magistrado de la Sala Superior o de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se impone que satisfagan requisitos no menores a los que la ley fija para ocupar el cargo de Ministro de la Corte o Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, respectivamente, en términos de lo previsto por el artículo 99 de la Norma Suprema de la República.

- ***Principios de profesionalismo y excelencia jurisdiccional***

Los principios de profesionalismo y excelencia jurisdiccional, exigen que la función estatal de la impartición de justicia, sea prestada con conocimiento, habilidad y ética de servicio; condiciones del ejercicio jurisdiccional que se obtienen con la creación de un cuerpo de funcionarios especializados en la materia y práctica jurídica.

El profesionalismo para el desempeño de la función jurisdiccional electoral, no puede basarse únicamente en el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la ley; es indispensable además, que los funcionarios que realizan esta importante labor reciban en forma permanente capacitación y actualización en materia electoral, que les permita tener

acceso inmediato a toda novedad o avance que la materia presente en el ámbito nacional como en el extranjero (Barreiro Perera, en: *Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas*, 1999: 426).

En efecto, en materia comicial federal, los principios de profesionalismo y excelencia jurisdiccional, además de responder a las prescripciones del artículo 100 de la Constitución general, se ven promovidos mediante las actividades confiadas al Centro de Capacitación Judicial Electoral, el cual, acorde a lo previsto por los artículos 186, fracción VIII de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 44, párrafo primero y 46, fracción I del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene a su cargo las tareas de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del propio Tribunal y de quienes aspiren a pertenecer al mismo; asimismo, le corresponde impartir cursos, seminarios y otras actividades docentes, a fin de formar y capacitar al personal jurídico especializado que requiere el Tribunal Electoral y contribuir a su permanente actualización y superación profesional.

- ***Principio de independencia jurisdiccional***

Es la denominación genérica que se aplica en la terminología jurídica para definir una de las condiciones esenciales que debe reunir el elemento gobierno o poder (Usinger, 1995: 486). Así, calificar a un órgano como independiente, implica, entre otras cosas, que es emancipado, imparcial, no afiliado a bando ni partido alguno, que mantiene sus convicciones contra viento o marea (Cabenellas, 1997: 387); en consecuencia, el principio de independencia implica que las decisiones de los órganos de gobierno que gozan de dicha cualidad, emitidas en el ejercicio de sus funciones, no están sometidas o influidas por distinta autoridad. En su aspecto individual, independencia del juez significa:

Antes que nada, liberación, en el momento en que juzga, de todos los estímulos psicológicos de naturaleza egoísta... el juez debe sentirse únicamente como hombre social, partícipe e interprete de la sociedad en que vive, y no impelido a juzgar en determinado sentido por motivos de parcialidad privada, de naturaleza personal o familiar, amistad o favores, parentesco o celos, temores de peligro o ambiciones de ganancias o de honores... (Calamandrei, 1960: 89)

Con relación a este tema, cabe señalar que la independencia, como principio rector de la función jurisdiccional, alcanza rango constitucional en términos de lo previsto en el artículo 17 de nuestra Norma Fundamental, cuando indica: “las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales...” Sin que la materia electoral sea la excepción.

Sobre los Principios Indirectos

Los principios generales que de manera indirecta rigen el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, son aquellos que integran los valores o fines generales que dan estructura

y sentido al sistema jurídico electoral de nuestro país, puesto que son, precisamente, las controversias derivadas de los procesos electorales y del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, las que corresponde resolver, en última instancia, a las autoridades jurisdiccionales electorales y, por ello, los principios rectores de la materia comicial, sirven de guías a fin de emitir los fallos judiciales que se espera de la autoridad judicial electoral. A continuación, se mencionan los principios rectores más representativos del sistema electoral mexicano:

- ***Soberanía Nacional***

La soberanía es la cualidad del poder del Estado que consiste en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable (autodeterminación) o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación (autolimitación) y afirmando su independencia respecto de los demás Estados, sin más límites que los que crea el Derecho Internacional (Serra Rojas, 1994: 401).

Los artículos 39 y 41 de la Constitución General, afirman que La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de La Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados por lo que respecta a sus regímenes interiores.

En efecto, La Soberanía Nacional en el Estado Democrático corresponde originalmente al pueblo que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes constituidos, ya sea en la democracia directa, ya sea por medio de la representación política manifestada en el cuerpo electoral, o apoyando la acción gubernamental a través del referendo o plebiscito (Serra Rojas, 1994: 401), en su caso.

- ***Principio democrático***

Conforme a lo previsto por el artículo 39 de la Ley Fundamental de la República, la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que éste, tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma en que se gobierna. Acorde con ello, en el artículo 40 de la propia Constitución general, se indica que es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, representativa, democrática y federal.

El concepto de “democracia” que recoge nuestra Constitución política, es de corte liberal, y consiste en la adopción de un régimen político en el que el pueblo tiene la doble faceta de gobernante y gobernado; donde se dan elecciones populares de los gobernantes; donde hay garantías individuales; se da el principio de división de poderes, existe un régimen de partidos, pluralismo ideológico y alternancia en el poder (Pérez Gándara, 2000: 62).

Como lo refiere Pérez Gándara, el concepto democrático que recoge nuestra Constitución mexicana, se encuentra enmarcado en la ideología liberal burguesa occidental inscrita en la llamada Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21 previene que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o

por medio de representantes libremente escogidos; asimismo, que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país y que la autoridad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, misma que se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (Pérez Gándara, 2000: 62).

Representación nacional. La idea de la representación nacional fue concebida durante la revolución francesa, cuando la Asamblea Constituyente se vio en la necesidad de crear una nueva idea de representación en la que se pretendió demostrar que la soberanía no pertenecía de manera indivisible a los ciudadanos, sino a la Nación. A decir de Pérez Gándara, "... Ello era necesario toda vez que... la burguesía, que había utilizado las elecciones, basada en el concepto de soberanía individual, para quitar el poder a la aristocracia, observó que con la misma ideología le podría ser arrebatada a ella misma... el poder político" (Pérez Gándara, 2000: 68).

Así, toca a Emmanuel Sieyès elaborar la teoría de la representación nacional en su obra "Qué es el Tercer Estado" donde afirma que la soberanía reside en el pueblo, más no como esencia, naturalmente considerada, sino como ente estable que se identifica con la Nación, pues la Nación existe "...por el solo hecho de que haya reunión de voluntades en un cuerpo común y bajo una ley y una representación comunes. Es derecho de la nación darse una Constitución" (Suárez Íñiguez, 1993: 187).

La representación nacional como valor o principio rector de la vida nacional, se encuentra sancionado por el artículo 40 de la Constitución General de la República cuando afirma "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal..."; asimismo, en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 constitucional, al señalar que "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público"; por su parte, en el artículo 21 de la Declaración de Derechos del Hombre, se consigna este principio, como medio para asegurar la participación de las personas en el gobierno de su país, estableciendo que dicha función, ha de posibilitarse para ejercerse de manera directa o por medio de representantes libremente escogidos; categorías políticas, las anteriores, que indiscutiblemente se relacionan íntimamente con el fenómeno electoral. Veamos al efecto el texto del precepto en comento: "Art. 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos..."

Sufragio universal, libre secreto y directo. Como lo afirmamos en líneas precedentes, acorde con lo establecido por el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la autoridad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, misma que se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio

universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto; dichas cualidades resultan imperativas para nuestro sistema electoral, tal y como se prevé en el artículo 4º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra señala: “1.- Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. 2.- El voto es universal, libre, secreto, directo personal e intransferible...”

El carácter universal del sufragio, exige que no se establezcan excepciones al ejercicio del voto por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra naturaleza, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social.

La libertad como elemento esencial del sufragio, implica que éste debe ser emitido en ausencia de condiciones que impliquen alguna presión para el elector, que anule o disminuya el atributo propio de la libertad que es la posibilidad de elegir entre dos o más opciones; el secreto del voto, se constituye en la condición por excelencia para que el sufragio pueda emitirse precisamente en condiciones de libertad; esto es, con ausencia de factores que impliquen presión sobre el elector.

• ***División de Poderes (No concentración de funciones)***

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; asimismo, establece que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión.

El principio de división de poderes o funciones consiste en que cada una de las tres funciones descritas, se ejerzan separadamente por órganos de gobierno diferentes, de tal forma que su ejercicio no se concentre en un ente político, en referencia a los regímenes monárquicos absolutistas o autocráticos o dictatoriales.

La mencionada separación implica, pues, la separación de los llamados poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, más no independientes, puesto que en su conjunto, su actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. En efecto, conforme a la doctrina moderna, “...Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de poderes, que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucionalidad” (Posada, en Tena Ramírez, 1981: 218), por tanto, una mejor explicación del “mal llamado principio de separación de poderes”, se ofrece mediante la fórmula de De La Bigne:

No separación de poderes-, sino unidad de poder en el Estado ... Diferenciación y especialización de funciones sin duda, pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios,

asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos... (Tena Ramírez, 1981: 218).

En el anterior orden de ideas, si bien nuestra Constitución de manera expresa consagra la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, tal cual la expresa la teoría clásica, realiza la colaboración de ellos mediante dos mecanismos principales: disponiendo que para la validez de un acto sea necesaria la participación de dos poderes. Celebración de tratados internacionales, u otorgando a alguno de los poderes alguna facultad que no le es característica.

Acorde con lo anterior, para nosotros la realidad jurídica nos muestra que la vigencia de este principio no opera de manera rígida, pues más que una división del Poder cualidad esencial del Estado, existe una distribución de funciones de gobierno, si bien, cada uno de los llamados tres poderes, ejerce preponderantemente alguna de las funciones normativa, administrativa o judicial.

• **Autenticidad**

En el artículo 21 de La Declaración Universal de Derechos Humanos (Nueva York, 10 de diciembre de 1948), se consigna que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y concluye que, la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, que dicha voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que deberán celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del mismo.

Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 7 de abril de 1970), en el artículo 23, recoge sustancialmente los principios consignados en el anterior párrafo, en particular, en el inciso *b*), afirma el Derecho Político ciudadano de votar y ser elegido en elecciones auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (Peces-Barba Martínez, 1987: 277, 278 y 402).

El reconocimiento de los derechos políticos ciudadanos antes referidos, implican la adopción de una serie de principios que deben regir los procesos de elección de los órganos de gobierno; el funcionamiento de los órganos encargados de la organización y vigilancia de los procesos electorales; y, la actuación de los órganos a quienes compete realizar la función jurisdiccional en materia electoral.

En el anterior orden de ideas, sujetarse al principio de autenticidad de las elecciones, consiste en asegurar que los comicios sean procesos ciertos o verdaderos y no supuestos o ficticios y garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por sí o por

medio de sus representantes, actuando en concordancia con los principios de igualdad y libertad de expresión en el ámbito político (Rebollo Fernández, en: *Apuntes de derecho electoral*: 985-986).

- **Legalidad electoral**

Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, el ejercicio de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, se ajusten indefectiblemente al mandato de la Constitución y de la ley; esto es, el principio de legalidad electoral “... exige el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable a la organización de las elecciones. Ha sido identificado como el “principio de principios”, dado que:

es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes... (Galván Rivera, 1997: 72).

En el anterior orden de ideas, cabe señalar que en términos de lo dispuesto en la fracción III, de artículo 41 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el de legalidad, es uno de los principios rectores específicos, que orientan el ejercicio de la función administrativa electoral y, por ende, corresponde a la autoridad jurisdiccional de la materia, conocer de las controversias que planteen la posible ilegalidad de los actos o resoluciones emitidos por aquélla.

- **Independencia y autonomía electoral**

El principio de independencia electoral consagrado por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, propugnan que los órganos electorales actúen con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial (Orozco Henríquez, en: *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación*, núm 9, 1997: 105).

- **Imparcialidad electoral**

Por virtud del principio de imparcialidad, también previsto en el artículo 41 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo anticipamos, se espera que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente, a los méritos y características del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario, al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia (Orozco Henríquez, en: *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación*, núm 9, 1997: 105).

- ***Certeza, objetividad y transparencia electoral***

Los principios de certeza y objetividad, previstos en el artículo 41, fracción III, de La Constitución y el diverso 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exigen que los actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia de sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando, en lo posible, cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia y a fin de que aquellos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos concurren (Orozco Henríquez, en: *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación*, núm 9, 1997: 105).

En el anterior orden de ideas, tales principios postulan que los actos y procedimientos electorales deben ser veraces, reales y ajustados a los hechos (no sólo a las normas jurídicas); de ahí pues, que se requiera dotar también a los actos y procedimientos electorales de transparencia, sin ocultamientos, lo cual reclama no sólo la publicidad de las sesiones de todos los órganos colegiados electorales, sino el deber de informar veraz, íntegra, clara y permanentemente a la ciudadanía y a los partidos políticos, sobre las consideraciones jurídicas y los elementos prácticos que fundan y motivan sus actuaciones, en resumen, se requiere una ética de respeto al valor de la verdad, como elemento indispensable para conseguir que tales actos y procedimientos (incluyendo los resultados electorales), sean fidedignos, confiables y aceptados por la comunidad.

Estos principios implican, por otra parte, la existencia de reglas claras e invariables durante la realización del proceso electoral correspondiente; de tal manera que sea posible que, bajo circunstancias de normalidad, los actos de las autoridades y de los protagonistas electorales sean previsibles, en la medida en que se ajusten a aquellas.

- ***Profesionalismo electoral***

Conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 41 Constitucional, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, el cual, se afirma, será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones, funcionamiento y profesional en su desempeño.

Con relación a este principio rector de la función electoral, Emilio Chuayffet, afirma que el profesionalismo se basa en la creación de un servicio civil electoral de carrera, con reglas claras establecidas en el estatuto respectivo, tanto para la selección como para el reclutamiento, ascenso y movilidad del personal del Instituto Federal Electoral, evitando que la permanencia de este personal quede sujeto a coyunturas sexenales o intereses políticos. En la misma tesitura, Fernando Franco, informa que

el profesionalismo elevado a rango constitucional, debe entenderse como el inicio de la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y reducir,

paulatinamente, la improvisación que puede provocar graves desviaciones e irregularidades. La profesionalización, aparte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función, individualiza responsabilidades y permite corregir las irregularidades (en Galván Rivera, 1997; 75).

Principios Procesales

Con el propósito de alcanzar los fines de la función jurisdiccional, el proceso, que es el cauce por el que se conduce esa función, sigue en su desenvolvimiento; por una parte, lineamientos que se pueden reconocer como bases esenciales y, por otra, los mecanismos que constituyen las reglas técnicas del proceso (Zepeda Trujillo en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos*, 1997: 158-159).

Las bases esenciales del proceso jurisdiccional, en general, y las reglas técnicas, en lo particular, son ampliamente analizadas por la doctrina de la teoría general del proceso, que, como una de las ramas de la ciencia jurídica, tiene como fin desentrañar la esencia o naturaleza de las instituciones procesales, de manera tal, que a través de los numerosos y distinguidos procesalistas es posible identificar los principios generales que dan sentido y estructura al proceso y procedimiento jurisdiccional; entonces, como el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, se desenvuelve a través de causas procesales, indudablemente los principios que rigen los elementos de estas bases procesales, como los particulares de las reglas técnicas adoptadas por el sistema procesal electoral, constituyen, criterios orientadores para que el funcionario judicial, desarrolle el papel de director de la controversia que le toca resolver.

Es importante recordar que para hablar de procedimiento jurisdiccional electoral propiamente dicho, el mismo debe incluir por necesidad los elementos que la doctrina procesal identifica como bases esenciales, puesto que a falta de alguno de ellos, nos encontraríamos frente a cualquiera de otras formas conocidas de solución de conflictos, pero no ante la denominada heterocomposición; en cambio, por su naturaleza, las reglas técnicas, se presentan como reglas opcionales para que afirmemos la existencia de una vía jurídico-procesal. En tal sentido, toca ahora ocuparnos de los principios rectores que orientan la función judicial electoral, que se desprenden del ámbito procesal como cause natural del Derecho Electoral.

Cabe precisar que las bases esenciales son las condiciones de existencia *sinequibus non* del proceso, y que se refieren a su trilogía estructural; a saber:

- La existencia de un juzgador;
- La existencia de partes en el proceso; y,
- La dinámica procesal.

En torno a cada uno de los elementos o condiciones del proceso, la doctrina del derecho procesal ha identificado principios, reglas o pautas que, dependiendo del sistema jurídico-procesal que se adopte cobran aplicación para su observancia por el funcionario judicial.

Sobre las Garantías Judiciales

En torno a este tema, Pallares nos informa que las garantías judiciales son instrumentos establecidos en la Constitución y en las leyes, por medio de los cuales, se crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía y eficacia de los juzgadores frente a los otros organismos del poder, por lo que, a la vez, se constituyen de manera mediata como garantías de los justiciables (Fix-Zamudio, en *Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas*: 1518-1520). Las principales garantías jurisdiccionales giran en torno a hacer efectivos los principios de autonomía e independencia de los órganos judiciales.

El concepto de “autonomía” como se mostró en su oportunidad, proviene de los vocablos griegos autos (mismo, propio) y nomos (norma o ley), el cual entraña la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena (ley), puesto que la autonomía no implica la facultad de autodeterminación y autolimitación, que es atributo exclusivo de la soberanía.

En torno a la garantía de independencia de los juzgadores, Dorantes Tamayo destaca que el juez, en forma general, debe actuar de manera independiente, es decir, no debe estar expuesto a las presiones internas de las partes ni a las externas de otros poderes del Estado, principalmente del Ejecutivo (Dorantes Tamayo, 1997: 172-173); sin embargo, ello no quiere decir que no esté sometido a la ley, ni que no deba estar supeditado a tribunales de mayor jerarquía, desde el punto de vista administrativo y disciplinario, y agrega, haciendo referencia a la opinión de Alcalá Zamora, que la independencia funcional del juez, depende de su moralidad y carácter, del ambiente de libertad y respeto en que él mismo se mueve, de ciertas garantías económicas que se le deben otorgar (un sueldo decoroso; posibilidades de ascenso con base en su preparación, experiencia, honestidad y disposición al trabajo; y la jubilación) y estabilidad en su empleo (inamovilidad).

Respecto a este principio, Chiovenda apunta:

Hay una incompatibilidad psicológica entre el oficio de legislar y el de actuar la ley. Hay una incompatibilidad aún mayor entre el oficio del administrador y el oficio jurisdiccional, porque el administrador puede estar dominado por la consideración del interés del Estado.

Por ello, resulta conveniente que la función jurisdiccional sea confiada a órganos autónomos para que el que actúa no siga más norma que la que él considere ser la voluntad de la ley conforme a su ciencia y conciencia. Precisa también que estos órganos sean independientes para impedir las intromisiones de la administración en la justicia (justicia de gabinete) (Chioyenda: 378).

La garantía de independencia de los tribunales, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, se pretende lograr, entre otros mecanismos, mediante la inamovilidad judicial y a elección de los jueces sin que en ella intervengan los otros dos poderes.

Respecto a estos principios, cabe agregar que si bien es cierto que en el nuestro como en otros países, por disposición constitucional, los órganos que realizan la función jurisdiccional electoral se encuentran insertos dentro del Poder Judicial, lo cual implica que sus miembros cuentan con las garantías inherentes al correspondiente organismo judicial, ello no les resta autonomía e independencia en sus decisiones, en tanto se disponga también, que sus resoluciones tengan carácter definitivo y estén al margen de cualquier posibilidad de revisión por algún otro órgano de gobierno.

Otro aspecto relevante para evaluar el grado de autonomía de los órganos electorales y que repercute en materia contenciosa electoral, son sus atribuciones de carácter presupuestal. Entre ellas podemos destacar la facultad para elaborar su propio presupuesto de egresos o las disposiciones constitucionales o legales que garantizan la no disminución de sus remuneraciones durante el periodo de su encargo.

Entre los mecanismos que tienden a garantizar la independencia y autonomía de los órganos encargados del contencioso electoral, sobresalen el de la designación de sus miembros, los requisitos profesionales y apartidistas que deben satisfacer, la estabilidad en el ejercicio de su encargo (que incluye la llamada carrera “jurisdiccional” electoral), el régimen de responsabilidades aplicable, su autonomía financiera y el ámbito de las atribuciones normativas en materia contencioso electoral (Orozco Henríquez, en: Nohlen, 1989: 740-741), mismos que a continuación se detallan:

- ***Atribuciones normativas***

En torno a ese punto, Jesús Orozco Henríquez, opina: “Por su ocasional trascendencia en materia contencioso electoral, cabe destacar también las atribuciones normativas que diversos países prevén en favor de los órganos electorales supremos”, a saber: “sistemas que confieren a tales órganos la facultad para iniciar leyes en la materia”; los que establecen “... que se requiere recabar su opinión en el proceso legislativo”; los que están facultados para reglamentar la correspondiente ley electoral o proponer al ejecutivo tal reglamentación; y los tribunales electorales que están facultados para expedir sus reglamentos internos y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Así, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 constitucional y la fracción X del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene facultades para aprobar el reglamento interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia.

Responsabilidades. La garantía de responsabilidad consiste, por un lado, en que los jueces y magistrados sean responsables civil y penalmente de los delitos y faltas oficiales que cometan y, por otro, que el Estado sea solidariamente responsable del pago de las indemnizaciones que aquellos deban pagar.

El régimen de responsabilidades que opera en materia jurisdiccional electoral, presenta un doble aspecto: primero, como garantía procesal para los miembros de los órganos electorales, en cuanto a no ser destituidos, sino después de un procedimiento en que se demuestre su conducta indebida; y, segundo, como mecanismo para imponer medidas disciplinarias e, incluso, su destitución cuando incurran en conductas indebidas en el desempeño de sus funciones. En materia electoral, se previene la garantía de audiencia por razón de responsabilidad oficial, conforme a lo dispuesto en el artículos 99, de la Constitución General y 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se aplican por analogía lo previsto para el régimen de responsabilidades que administra la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.

- ***Coactividad***

Es la garantía de la autoridad que consiste en que los tribunales gocen de potestad necesaria para hacer cumplir sus determinaciones, lo cual se consigue, en ocasiones, con el auxilio de la administración, quien suministra al juzgado el auxilio de la fuerza pública en caso necesario.

En torno a la coactividad, Calamandrei (1960: 19), al ocuparse de la “ejecución forzada”, toca el tema precisando que “En el sistema de la legalidad, la función jurisdiccional comprende, no sólo la actividad que el Estado realiza al aplicar la norma general y abstracta, ya existente, al caso concreto y para poner en claro el mandato individualizado que de ella nace, sino también la actividad ulterior que el Estado lleva a cabo para hacer que este mandato concreto sea prácticamente observado (en sí mismo, o en el precepto sancionatorio que toma su puesto), aun, en caso de necesidad, utilizando la fuerza física, orientada a modificar el mundo exterior y hacerlo corresponder a la voluntad de la ley”.

El artículo 32 de La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, previene que para hacer cumplir las disposiciones del mencionado ordenamiento y las sentencias que dicte, así como para mantener el orden, el respeto y la consideración debida, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, está facultado para aplicar discrecionalmente como medios de apremio y correcciones disciplinarias el apercibimiento,

la amonestación, multa hasta por cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o el doble en caso de reincidencia, el auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por treinta y seis horas.

- **Designación**

El mecanismo de designación de los miembros de los órganos encargados de la función jurisdiccional en materia electoral, debe ser acorde a los principios de la propia función, especialmente los de imparcialidad, autonomía e independencia, procurando que en su designación no intervengan los partidos o fuerzas políticas que serán actores en los procesos electorales, ni el órgano de gobierno encargado de la función administrativa.

En materia comicial federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo previsto por el artículo 99 Constitucional.

- **Requisitos de idoneidad y profesionalismo**

Acorde al mismo dispositivo constitucional señalado, los Magistrados de la Sala Superior y de las Regionales, deben satisfacer, cuando menos, los mismos requisitos que la norma constitucional indica para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de La Nación y magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, respectivamente; asimismo, por virtud de la naturaleza especializada de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, entre los requisitos que deben satisfacer los funcionarios que los integran, se imponen algunos de carácter profesional: abogados con especialidad o conocimientos en la materia electoral; y, para garantizar la independencia e imparcialidad en su desempeño, los de idoneidad: antigüedad en el desempeño profesional, ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, límites de edad para ocupar el cargo, no haber desempeñado algún cargo partidista o público, al menos durante un cierto tiempo reciente, así como condiciones de honorabilidad, moralidad o buena reputación, entre otros.

- **Estabilidad y carrera judicial**

Una de las garantías jurisdiccionales que se considera más importante es la estabilidad de los jueces en el cargo. Para ello, operan mecanismos que van desde la inamovilidad de los funcionarios jurisdiccionales hasta la vigencia del nombramiento por período determinado, con o sin opción a la reelección.

En materia electoral federal, el principio de estabilidad se actualiza, conforme a lo previsto en el artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esencialmente al afirmar que los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal electoral, sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos de los artículos 110 y 111 de la Constitución General, esto es, mediante el procedimiento de juicio político o el de procedencia. El personal de base sólo puede ser removido en términos de la legislación laboral, misma que no ofrece la estabilidad laboral al personal de confianza.

En general, se consideran positivos los sistemas en los que el período del encargo de los miembros de tales órganos es mayor que el del presidente de la República, así como los que establecen la renovación parcial del órgano [...] ya que esto favorece la estabilidad del propio órgano ante los posibles cambios de sus integrantes e impide que una específica correlación de fuerzas políticas (cuando a estas corresponda el nombramiento) influya en la designación de todos los miembros... (Calamandrei, 1960: 19).

La carrera judicial se caracteriza por el establecimiento de concursos u otros procedimientos objetivos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal del servicio electoral. Así, el artículo 100 párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la ley establecerá las bases para la formación y actualización de los funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Acorde con lo anterior, los numerales 105, 110, 111 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, previene que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional de dicho Poder se hará mediante el sistema de carrera jurisdiccional.

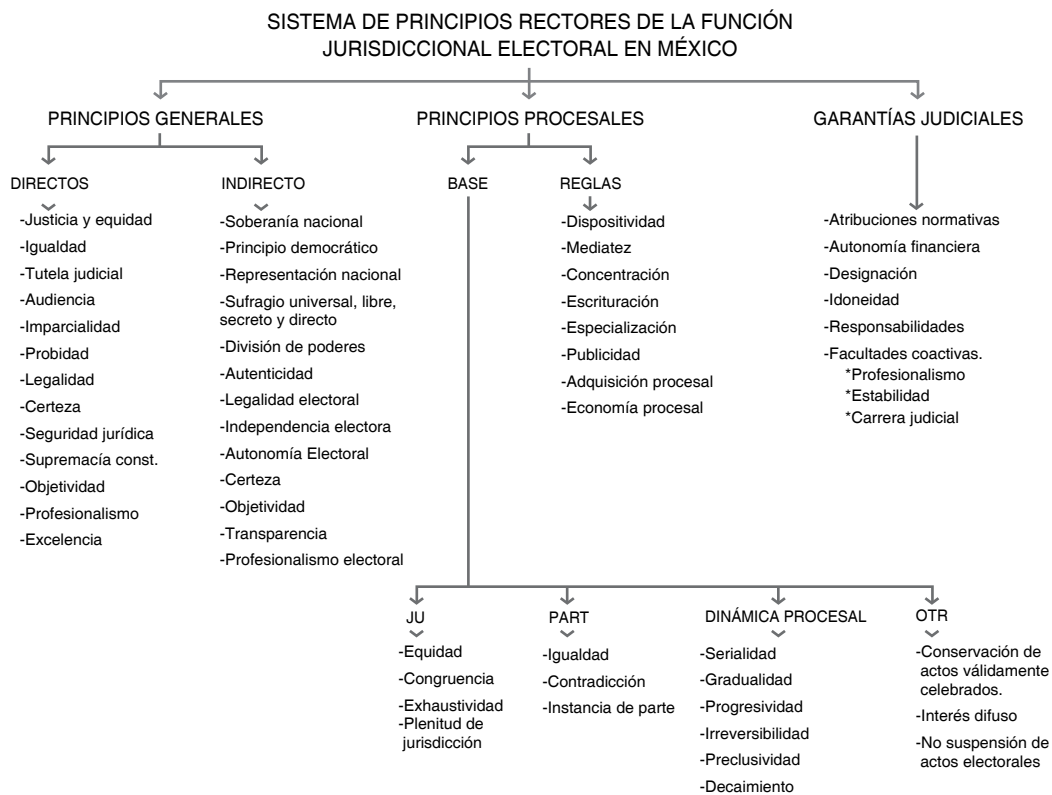
Desafortunadamente, en materia electoral no existen condiciones claras que estimulen la carrera judicial electoral, habida cuenta que, del examen concatenado de los artículos 192, 197, fracción V, y 240 en relación con los diversos 180 y 181 de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el personal jurídico de la Sala Superior, por estar adscritos a las ponencias de los Magistrados Electorales, operan bajo el régimen laboral de confianza, lo cual les restringe el beneficio de la permanencia y estabilidad laboral. Por su parte, en las Salas Regionales, por su carácter temporal (ahora ya permanentes), el personal jurídico, además de quedar comprendidos en la esfera de la categoría laboral de confianza, prácticamente alcanzan, a lo sumo, el carácter de personal eventual.

Frente a la anterior circunstancia, cabe afirmar que en las condiciones apuntadas, el sistema de garantías judiciales que operan en materia electoral, se nos presenta como un sistema imperfecto, respecto de las condiciones que, para ese fin, describe la doctrina e, incluso, al compararlo simplemente con las reglas de estabilidad laboral y carrera judicial, previstas para el personal jurídico sometido a la autoridad del Consejo de la Judicatura Federal, por virtud del cual, de conformidad a lo establecido en los artículos 180, 181 y 182 de La Ley Orgánica del Poder Judicial de La Federación, los Secretarios y actuarios de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, entre otros empleados judiciales, son considerados de base y, por tanto, participan de las reglas y beneficio propios de la carrera judicial y la estabilidad y permanencia laboral.

Cabe aclarar, que no escapan a nuestra atención las evidentes ventajas que, para los funcionarios judiciales, representan la posibilidad de designar al personal de su confianza, sin que sea necesario someterlo los procesos de selección bajo las reglas del escalafón y el concurso de aptitudes; igualmente, las ventajas que implica la disposición de personal de

carácter eventual o temporal, durante periodos de mayor demanda en la prestación del servicio público de justicia electoral; por el contrario, nos inclinamos por el establecimiento de un sistema mixto, en el que se cuente con el personal mínimo indispensable, que siendo permanente contribuya a hacer efectivos los principios de profesionalismo, especialización, independencia y autonomía de la función judicial electoral; de tal forma que sea válido que, dicho personal, eventualmente pueda ser considerado para ocupar la titularidad de los órganos encargados de la función jurisdiccional de la materia.

Para concluir el presente capítulo, sólo resta señalar, que en el ámbito electoral federal existe todo un sistema de principios rectores de la función jurisdiccional, que se integra por una serie de principios generales, aspiraciones, valores o fines, que de manera directa o indirecta orientan la práctica de esta importante función estatal; en segundo lugar, encontramos los principios rectores de naturaleza procesal, que orientan la tramitación, substanciación y resolución de las controversias electorales; por último, pero no menos importante que las anteriores, el sistema reporta un conjunto de garantías judiciales, que tienden a hacer efectivos los principios generales como los procesales antes descritos.



*Las garantías judiciales de estabilidad, carrera judicial y profesionalismo, se presentan de manera imperfecta en el sistema electoral federal, especialmente en lo referente al régimen aplicable a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los principios rectores de referencia, derivan de disposiciones constitucionales, legales y/o reglamentarias, inclusive de tratados o convenciones internacionales firmados y ratificados por nuestro país y, en algunos casos, como los principios de conservación de los actos electorales válidamente celebrados, el de interés difuso, los de adquisición y economía procesal, derivan de la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, a fin de contar con un panorama del “Sistema de Principios Rectores de La Función Jurisdiccional Electoral Federal en México”, en el que sea posible identificar las fuentes normativas que de manera expresa o implícita se previenen, se muestra una serie de tablas en las que, respecto de cada principio rector de la función judicial electoral, se indica el precepto legal específico que los tutela, así como el conjunto normativo del que emanan.⁴⁸

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS GENERALES (DIRECTOS)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Justicia y equidad	14		3°	2°	
Igualdad	17		3°	2°	10 DUDH
Tutela judicial	17-41-99-105-116				
Audiencia	14 – 41				
Imparcialidad	17 – 100				10 DUDH
Probidad	95 – 99				
Legalidad	16				
Certeza	13 – 14				
Seguridad jurídica	13 – 14				
Supremacía Constitucional	41-99-105-133				
Objetividad	99				
Profesionalismo	100	186			46 Rgto. Int. TEPJF.
Excelencia	100	186			46 Rgto. Int. TEPJF.
Independencia	17				

Fuente: Colección Legislación Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Derecho Positivo de los Derechos Humanos obra citada.

⁴⁸ Se incluyen la Declaración Universal (DUDH) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), por contemplar ambas, algunos preceptos relativos a los principios rectores de la función judicial electoral, y por formar parte de nuestro Derecho Positivo, en su caso, se indica la clave que identifica la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS GENERALES (INDIRECTOS)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Soberanía nacional	39				
Principio Democrático	40		69		21 DUDH
Representación Nacional	40 - 41				21 DUDH
Representación Nacional Sufragio universal, libre, secreto y directo			4° - 69		21 DUDH
División de Poderes	49				
Autenticidad					21 DUDH y 23 CADH
Legalidad Electoral	41		69		
Independencia y Autonomía Electoral	41		69 – 70		
Imparcialidad	41				
Certeza, objetividad y Transparencia Elec	41		69		
Profesionalismo Electoral	41				
Fuente: Colección Legislación Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Derecho Positivo de los Derechos Humanos obra citada.					

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS PROCESALES (BASES / JUEZ)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Equidad			3°	2°	
Congruencia				22	
Exhaustividad				22	
Plenitud de jurisdicción				6°	
Fuente: Colección Legislación Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.					

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS PROCESALES (BASES / PARTES)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Igualdad	17				
Contradicción	17				
Instancia de parte				9°	
Fuente: Colección Legislación Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.					

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS PROCESALES (BASES / DINÁMICA PROCESAL)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Serialidad	41-IV				
Gradualidad	41-IV				
Progresividad	41-IV				
Irreversibilidad	41-IV				
Preclusividad	41-IV				
Decaimiento	41-IV				
Fuente: Colección Legislación Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.					

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS PROCESALES (BASES / OTROS)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Conservación de actos Interés difuso					J. S3 ELJD 01/98
No suspensión de actos	41-IV				J. S3ELJ 15/2000
Fuente: Colección Legislación Electoral, y Compilación de Tesis , Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.					

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL PRINCIPIOS PROCESALES (REGLAS TÉCNICAS)					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Dispositividad				6° al 33	
Mediatez				6° al 33	
Concentración				6° al 33	
Escrituración				6° al 33	
Especialización				6° al 33	
Publicidad				6° al 33	
Adquisición procesal					S3 EI 009/97
Economía procesal					S3 EI 009/97

Fuente: Colección Legislación Electoral, y Compilación de Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL GARANTÍAS JUDICIALES					
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	Código Federal de Insti. y Proc. Elect.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Otros.
Atribuciones normativas	99-X	189			
Autonomía financiera		191 IX y 209			
Designación	99				
Idoneidad	99	212 – 213			
Responsabilidades		219			
Facultades coactivas				32	
Profesionalismo	99 – 100				
Estabilidad y carrera judicial	110 – 111	205 - 219			

Fuente: Colección Legislación Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En mérito de lo anterior, si consideramos que, en términos generales, por “sistema” se define al conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazados entre sí, que guardan un cierto orden e interdependencia que constituyen un todo organizado (Tamayo y Tamayo, Mario, 2000: 191), o más específicamente, como lo indicaba Savigny, un sistema jurídico, es un Sistema de normas jurídicas conectadas lógicamente entre sí, en tal forma que las normas especiales deban pensarse como derivadas de normas generales (De Pina y De Pina Vara, 1988: 443), en el caso concreto, podemos afirmar que existe todo un sistema de principios, normas y reglas técnicas que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional electoral federal en nuestro país, puesto que del examen minucioso de las disposiciones de nuestra Norma Suprema, de las leyes, códigos y reglamentos que rigen la materia comicial federal, así como de los tratados internacionales y de la jurisprudencia citados, se advierte que las mismas se encuentran articuladas y ordenadas de tal forma que constituyen una unidad jurídica encaminada a dar sentido a la función específica del Estado, consistente en la prestación del servicio público de justicia electoral.

Por otra parte, del examen minucioso de la normatividad electoral federal de nuestro país, podemos afirmar que, pese al breve periodo de vigencia del sistema jurisdiccional de solución de las controversias político electorales, esta función especializada de los órganos de gobierno cuenta con todo el sistema de principios rectores de la función jurisdiccional electoral, permite establecer su naturaleza jurídica particular y contribuye a la consolidación de la autonomía del Derecho Electoral dentro del sistema jurídico mexicano.

Es así, porque aun cuando los principios generales del Derecho que rigen la función jurisdiccional electoral, por su propia naturaleza son comunes a las demás ramas de la disciplina jurídica y, por ello, a las distintas especialidades de la función judicial, en el caso concreto, estos se encuentran dirigidos a la tutela de los “principios” denominados, por nosotros, como “indirectos”; es decir, los principios generales que orientan el ejercicio de la “función administrativa electoral”, como los de: soberanía nacional, principio democrático, representación nacional, principio de división de poderes,⁴⁹ de legalidad electoral, el principio de autenticidad de las elecciones y el del sufragio universal, libre, secreto y directo, entre otros, cuya tutela, conforme a nuestra tradición jurídica, ha sido nula o muy limitada por parte de los órganos de gobierno adscritos al denominado Poder Judicial de nuestro país.

Respecto de los principios procesales, cabe destacar algunas características particulares del procedimiento jurisdiccional electoral, de manera particular, la plena vigencia de la naturaleza concentrada del procedimiento contencioso, habida cuenta, que los términos para la integración de los órganos de gobierno de elección popular resultan inaplazables, lo cual obliga a la plena observancia de este principio, a diferencia de otras ramas del De-

⁴⁹ Cabe Señalar que el denominado principio de “División de Poderes” desde nuestra perspectiva teórica, lo podríamos traducir como el principio de no concentración de funciones.

recho, como la agraria o laboral, donde el carácter “concentrado” de sus procedimientos resultan una falacia, en tanto la pretendida audiencia única prevista para la “contestación de demanda, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y vista de la causa y, en su caso sentencia”, en aras de atender a los principios de audiencia y defensa, y en privilegiar simples formalidades, o por razón de “las elevadas cargas de trabajo”, los procedimientos judiciales pueden prolongarse, incluso, por varios lustros, lo cual, en materia electoral, por las razones anotadas, no es posible que ocurra; aun en detrimento de la aplicación de los principios de igualdad de partes y el de contradicción; cuyos efectos, sin embargo, se pretende no trasciendan a la búsqueda de la verdad jurídica, mediante la aplicación de los principios de plenitud de jurisdicción, de economía y adquisición procesal.

Igualmente, la vigencia de los principios de no suspensión de actos electorales, el de conservación de los actos electorales legítimamente celebrados y una especie de interés difuso que, autoriza a los partidos políticos para impugnar actos relativos a la fase de la preparación de las elecciones aun cuando no se afecte de manera directa su esfera jurídica, contribuyen a conformar la naturaleza jurídica específica de la jurisdicción electoral.

Así por ejemplo, por virtud del concurso de los principios de plena jurisdicción, adquisición procesal y conservación de los actos válidamente celebrados, la autoridad jurisdiccional electoral federal, aun cuando no lo aleguen las partes, ha adoptado como práctica ordinaria, en la valoración de las pruebas, la de ignorar datos inconsistentes que, aun cuando se encuentren asentados en un documento público, si del examen de las demás constancias procesales se aprecia que el dato es erróneo.

Lo anterior, si bien podría resultar impensable en otras ramas del derecho, en materia electoral, resulta pertinente a fin de anular los efectos negativos que pudieran derivar de la imperfecta aplicación de los principios de igualdad procesal y contradicción, respecto de los fines generales de justicia y equidad.

En cuanto a la dinámica procesal y las reglas técnicas, resulta pertinente señalar, que si bien es cierto que, por su carácter concentrado, el procedimiento jurisdiccional electoral no muestra con nitidez el carácter serial, progresivo, gradual, irreversible de sus etapas, así como la preclusividad y el decaimiento de los actos que integran cada una de ellas; del análisis de la norma adjetiva, es posible distinguir la existencia de una etapa de conformación de la litis, específicamente en lo que se conoce como el trámite de los medios de impugnación, a la cual queda incluido, lo que en la tradición de la doctrina procesal se conoce como la etapa de ofrecimiento y desahogo de las pruebas y, de alguna forma, la de alegatos; asimismo, se precisa una segunda etapa para la substanciación y vista, que remite a la elaboración del proyecto de sentencia y, las etapas de sentencia, propiamente dicha, y la de ejecución de la misma; etapas que reportan las características que le otorgan los principios de la dinámica procesal arriba mencionados, así como la vigencia de las reglas técnicas de dispositividad, mediatez, escrituración, especialización, publicidad, etc, que en su oportunidad quedaron explicados y justificada su pertenencia al sistema de principios rectores de la función jurisdicción electoral federal en México.

En lo que se refiere a las garantías judiciales, es importante destacar que la designación de la totalidad de los titulares del ejercicio de la función jurisdiccional electoral corre a cargo del Senado de la República, como ocurre con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, lo cual demuestra el grado de importancia que se le otorga a la función jurisdiccional electoral, a diferencia de los jueces y magistrados de circuito del Poder Judicial, que son designados por el Consejo de la Judicatura Federal; de la misma forma, como requisitos de idoneidad, se prefiere a aquellos con experiencia en la materia electoral y que carezcan de vínculos con altos cargos de los órganos encargados de la función administrativa estatal o de los partidos políticos.

Paradójicamente a los requerimientos especiales de idoneidad, quizá por el carácter intermitente en que se requiere la integración de las Salas Regionales, las disposiciones que regulan el Poder Judicial de La Federación, si bien previene actividades encaminadas al establecimiento de criterios para el ingreso y carrera judicial del personal adscrito al Tribunal Electoral, los principios mencionados de profesionalismo, estabilidad y carrera judicial, no se observan cabalmente.

Ello es así, probablemente en razón a que, al ser la mayoría del personal jurídico adscrito a las distintas ponencias de los Magistrados de “confianza” o eventual, un importante número de los mismos, se desempeña en la actividad jurisdiccional electoral sólo de manera temporal o intermitente, en ocasiones durante un solo proceso electoral, lo cual podría provocar, a nuestro juicio, cierto grado de improvisación en la integración del recurso humano del órgano encargado de impartir la justicia electoral, circunstancia que podría afectar negativamente el imperativo de los principios de profesionalismo y excelencia judicial. Por ello, consideramos que la búsqueda de mecanismos tendientes a lograr la plena vigencia de las garantías de permanencia, estabilidad y carrera judicial del personal jurídico del Tribunal Electoral, es una tarea pendiente en la que se tiene que trabajar aún más.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL (ENTIDADES FEDERATIVAS)

Las normas que regulan la materia electoral en general, y la jurisdicción comicial en lo particular, en el ámbito de las entidades federativas de nuestro país se han desarrollado a través de nuestra vida independiente en estrecha vinculación al desarrollo de la normatividad aplicable en materia electoral federal.

Así, en 1996 mediante la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron en su fracción IV una serie de principios generales y bases rectores de la organización de los procesos electorales en las entidades federativas, entre los que cabe destacar la obligación para que se estableciera un sistema de medios de impugnación para la defensa de los derechos político-electorales y para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades en la materia.

En mérito de lo anterior, las legislaturas estatales paulatinamente fueron adaptando a sus sistemas jurídicos particulares, los principios generales del Derecho Electoral que les impuso la Norma Suprema de nuestro país, además, siguieron al legislativo federal en la adopción de las reglas tendientes a regular la actividad administrativa como la jurisdiccional electoral. Así, para lo que aquí interesa, todos los Estados de la Federación establecieron tribunales con competencia para conocer de impugnaciones en materia electoral, en la mayoría de los casos como parte del Poder Judicial local, pero con un carácter casi de total independencia respecto de aquél. En algunos casos, se organizó dicha jurisdicción electoral, con una Sala, en Pleno y en Sala; Salas; únicamente con Sala; o Salas y Juzgados, todos especializados en materia electoral; por otra parte, en el caso del estado de Campeche, la competencia para conocer de esta materia se otorgó a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia.

En la mayoría de los casos se mantuvieron facultades jurisdiccionales de los órganos encargados de la organización de las elecciones, básicamente para conocer un recurso “administrativo” que a su vez puede ser combatido ante la autoridad jurisdiccional por excelencia.

En esa tesitura, a nivel de las entidades federativas, se adoptaron a sus distintos cuerpos legales más o menos los mismos principios rectores de la función jurisdiccional electoral federal, desde los principios generales, los procesales y las garantías judiciales a que nos hemos venido refiriendo, los cuales se encuentran previstos de manera expresa o implícita, desde su Ordenamiento Constitucional local, los códigos, leyes y reglamentos, relativos a la organización de las elecciones, a la organización e integración del Poder Judicial, o particulares de los órganos jurisdiccionales electorales.

En el anterior orden de ideas, y con el propósito de demostrar que el sistema de principios rectores de la función jurisdiccional electoral cobra aplicación en nuestro sistema jurídico, integrado por los ámbitos federal y estatal, procederemos a examinar los sistemas legales que rigen la materia electoral en las entidades federativas, a fin de identificar la norma particular que aluda a cada uno de los principios rectores de la función jurisdiccional electoral, sin omitir aquellos que por su naturaleza, aun cuando emanen de una norma federal, internacional o jurisprudencial, son de observancia obligatoria por las autoridades estatales y que, por ello, forman parte de sus sistemas jurídicos interiores.

Por otra parte, nos impusimos la tarea de aplicar técnicas estadísticas cuantitativas, tendientes a apreciar la mayor o menor incidencia de cada uno de los principios rectores de la función judicial electoral, respecto de la totalidad de los sistemas jurídicos electorales de las entidades federativas, con el ánimo de verificar la generalidad o no de cada uno de ellos en la configuración del “Sistema Mexicano de Principios Rectores de la Función Jurisdiccional Electoral”.

Para ese fin, procedimos al examen minucioso de las disposiciones constitucionales de cada una de los estados (C); de sus códigos (CE) reglamentarios de las instituciones y procedi-

mientos electorales y/o de la respectiva ley de medios de impugnación (MI), en los casos en que dichas disposiciones no formaran parte del código electoral correspondiente; asimismo, procedimos a la revisión de la ley orgánica (LO) del Poder Judicial local y, en su caso, del reglamento o ley orgánica del tribunal electoral de la respectiva entidad federativa (Rgto), indicándose en cada caso, mediante las abreviaturas o iniciales del conjunto legal correspondiente.

De la misma forma, en los casos en que no encontramos en la legislación local correspondiente, referencia expresa de alguno de los principios rectores de la función jurisdiccional electoral, pero que su observancia obligatoria para los funcionarios jurisdiccionales de las entidades federativas derivara de su procedencia de la Constitución Federal de la República (CF) o de la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se indicó igualmente mediante las iniciales correspondientes o la clave de la tesis jurisprudencial correspondiente; por último, en el caso del Distrito Federal, se alude al Estatuto de Gobierno (EST), en los casos en que el principio rector correspondiente, se encuentre previsto en ese ordenamiento.

Sobre los Principios generales

De entre los Principios Generales, destacan los denominados Directos.

Del examen de la normatividad estatal y con relación a los principios generales directos, obtuvimos los resultados que muestra la siguiente tabla:

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL (ENTIDADES FEDERATIVAS) PRINCIPIOS GENERALES (DIRECTOS)														
	Justicia y equidad	Igualdad	Tutela judicial	Audiencia	Imparcialidad	Probidad	Legalidad	Certeza	Seguridad jurídica	Supremacía Constitucional	Objetividad	Profesionalismo	Excelencia	Independencia
AGUASCALIENTES	3° MI	2° C	51 C	8° MI	8° MI	116 CF	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	1° C	8° MI	53 C	116 CF	8 C
BAJA CALIFORNIA	7° CE	7° C	56 C	14 CF	17 CF	29 LO	97 C	13-14 CF	13-14 CF	112 C	3° RGTO	3° RGTO	3° RGTO	57 C
BAJA CALIFORNIA SUR	4° CE	4 Y 8 C	20 C	14 CF	20 C	91-V C	3° C	13-14 CF	13-14 CF	2° C	-	-	116 CF	99 C
CAMPECHE	3° CE	6° C	6° C	6° C	17 CF	116 CF	16 CF	13-14 CF	6° C	129 C	142 LO	142 LO	116 CF	116 CF
COAHUILA	9° MI	7° y 156 C	154 C	14 CF	17 CF	145 C	8° y 156 C	13-14 CF	155 C	138 C	6° MI	-	116 CF	154 C
COLIMA	4° C	1° C	1° C	14 CF	17 CF	116 CF	311 CE	13-14 CF	1° C	86 bis-V C	-	-	116 CF	67 C
CHIAPAS	2 MI	4° C	4° C	4° C	4° C	105 LO	4° C	4° C	4° C	84 C	166 CE	166 CE	116 CF	4° C

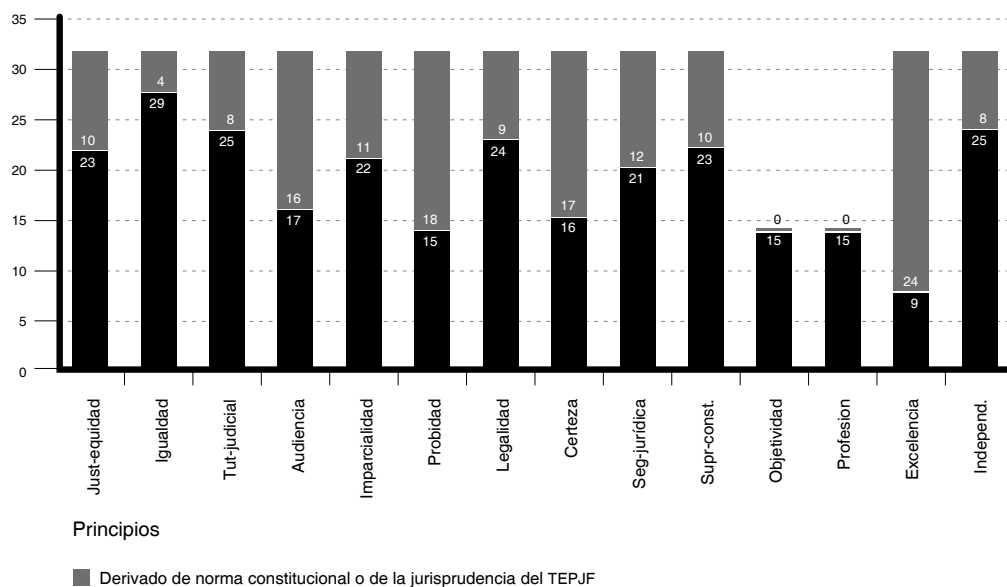
CONTINUACIÓN														
	Justicia y equidad	Igualdad	Tutela judicial	Audiencia	Imparcialidad	Probidad	Legalidad	Certeza	Seguridad jurídica	Supremacía Constitucional	Objetividad	Profesionalismo	Excelencia	Independencia
CHIHUAHUA	4° C	4° C	4° C	4° C	4° C	103 C	4° C	4° C	4° C	203 C	-	103 C	116 CF	37 C
DISTRITO FEDERAL	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	80 RGTO	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	133 CF	77 EST	77 EST	77 EST	77 EST
DURANGO	1° C	1° C	6° C	1° C	1° C	116 CF	6 y 7 C	6 y 7 C	9° C	133 CF	205 LO	-	116 CF	90 C
ESTADO DE MÉXICO	2° CE	5° C	5° C	5° C	5° C	116 CF	5° C	5° C	5° C	133	-	-	116 CF	116 CF
GUANAJUATO	14 CF	3° C	3° C	14 CF	3° C	116 CF	2° C	4 y 5 C	4 y 5 C	142 C	-	-	116 CF	116 CF
GUERRERO	3° CE	1° C	1° C	1° C	1° C	116 CF	1° C	1° C	1° C	23 C	83 C	83 C	83 C	83 C
HIDALGO	4° C	9° C	9° C	4° C	9° C	3° C	4° C	4° C	2° C	140 LO	140 LO	140 LO	140 LO	9° C
JALISCO	4° C	4° C	52 C	4° C	4° C	60 C	4° C	4° C	4° C	4° C	-	-	60 C	57 C
MICHOACÁN	201 CE	1° C	92 C	1° C	201 CE	116 CF	201 CE	201 CE	1° C	1° C	201 CE	201 CE	116 CF	201 CE
MORELOS	2° C	2° C	2° C	2° C	2° C	116 CF	2° C	2° C	2° C	133 CF	2° C	-	116 CF	2° C
NAYARIT	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	227 CE	13-14 CF	13-14 CF	133 CF	-	-	116 CF	116 CF
NUEVO LEÓN	16 C	2° C	16 C	14 C	16 C	30 RGTO	30 RGTO	13-14 CF	13 C	133 CF	-	-	116 CF	16 C
OAXACA	2° C	2° C	11 C	5° C	11 C	116 CF	2° C	5° C	14 C	2° C	-	29 RGTO	29 RGTO	116 CF
PUEBLA	14 CF	11 C	17 CF	14 CF	346 CE	116 CF	3° C	13-14 CF	13-14 CF	1° C	-	346 CE	346 CE	3° C
QUERÉTARO	10 C	10 C	10 C	14 CF	10 C	116 CF	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	1° C	71 C	71 C	71 C	71 C
QUINTANA ROO	23 C	25 C	25 C	23 C	25 C	3° RGTO	24 C	22-23 C	22-23 C	7° C	7 RGTO	3° RGTO	116 CF	7 RGTO
SAN LUIS POTOSÍ	14 CF	8° C	17 CF	14 CF	17 CF	27 LO	6° C	13-14 CF	13-14 CF	6° C	-	-	116 CF	116 CF
SINALOA	14 CF	13 C	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	158 C	-	-	116 CF	116 CF
SONORA	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	2° C	13-14 CF	13-14 CF	160 C	-	-	116 CF	116 CF
TABASCO	15 CF	55 C	55 C	14 CF	55 C	55 C	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	133 CF	-	-	116 CF	63 C.
TAMAULIPAS	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	7° RGTO	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	133 CF	-	-	116 CF	20 C
TLAXCALA	3° C	3° C	3° C	3° C	3° C	116 CF	3° C	3° C	3° C	6° C	93 LO	93 LO	116 CF	10 C
VERACRUZ	14 CF	6° C	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	16 CF	13-14 CF	6° C	133 CF	152 LO	152 LO	116 CF	152 LO
YUCATÁN	1° C	1° C	1° C	1° C	1° C	116 CF	16 CF	1° C	1° C	133 CF	-	-	116 CF	16 CF
ZACATECAS	21 C	21 C	31 C	21 C	91 C	31 C	21 C	21 C	21 C	2° C	-	-	116 CF	90 C

Fuente: Colección Legislación Electoral, compilación de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Derecho Positivo de los Derechos Humanos obra citada.

La revisión comparativa de los conjuntos legales de los Estados de la República y el Distrito Federal más el régimen jurídico federal,⁵⁰ nos permiten apreciar que en la totalidad de los 33 sistemas que se revisaron, cobran aplicación la totalidad de los principios generales directos de la función jurisdiccional electoral, con excepción de los principios de objetividad y profesionalismo, que únicamente se encuentran comprendidos en 15 de los 33 sistemas que se revisaron; sin embargo, la falta de mención específica de tales principios no constituye una razón suficiente para que los funcionarios encargados de la jurisdicción electoral sean omisos en desempeñarse de acuerdo con los principios de referencia, puesto que dichos atributos constituyen parte de la esencia de esta función de los órganos de gobierno. Igualmente llama la atención que, respecto de los principios generales directos, en un importante número de legislaciones estatales su vigencia obedece a su procedencia de la Constitución General de la República, más no porque hubiesen sido ratificados de manera particular en la legislación particular, destacándose el caso del principio de excelencia, en el cual sólo en nueve estados de 32, se prevé éste como principio rector de la función judicial.

PRINCIPIOS GENERALES DIRECTOS

Sistemas electorales en México en que opera el correspondiente
Principio rector de la función judicial



⁵⁰ No obstante que en un próximo capítulo se analizarán los estudios de casos en donde se impugnaron las elecciones de gobernador del 2000 al 2005, incluyendo Tabasco, Colima y Jalisco.

En particular, encontramos que los principios de justicia y equidad derivan de disposiciones constitucionales que de manera genérica establecen la tutela de las garantías y derechos que otorga la Constitución federal, entre los que se encuentran desde luego el derecho a contar con autoridades judiciales que actúen conforme a los principios de justicia y equidad (p. ej. estados de Colima, Durango y Chihuahua) o aquellos que establecen dichos principios como reglas a seguir en la interpretación de las normas jurídicas electorales, de manera específica previsto en sus códigos electorales o leyes de medios de impugnación de la materia (Aguascalientes, Baja California, Michoacán).

Los principios de Igualdad, Tutela Judicial, Audiencia e Imparcialidad, con algunas excepciones, se encuentran tutelados de manera expresa en la mayoría de las respectivas Constituciones estatales. En el caso de los estados de Nayarit, ley de medios de impugnación (Audiencia e Imparcialidad); Michoacán en su código electoral (Imparcialidad) y Puebla, código electoral (Imparcialidad) cobrando aplicación, en los demás casos de excepción, acorde a los imperativos de los artículos 14 y 17 de la Constitución federal.

La probidad que se impone como criterio para la designación de los funcionarios judiciales de los estados, acorde al artículo 116 de la Constitución General de la República, se ve ratificada en las leyes orgánicas del Poder Judicial de las entidades federativas (p. ej. Baja California, Chiapas y San Luis Potosí), en los Reglamentos Internos de los Tribunales Electorales (Distrito Federal, Nuevo León y Quintana Roo) o en la propia Constitución local, como es el caso de los Estados de Chihuahua, Jalisco y Tabasco.

Para establecer la vigencia de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, en un importante número de casos es necesario acudir a la norma constitucional federal, específicamente los artículos 13, 14 y 16; sin embargo, tampoco son raras las legislaturas estatales que de manera expresa optaron por ratificarlas en sus ordenamientos constitucionales particulares como son los casos de Colima, Chiapas y Morelos; o en sus normas reglamentarias, como sucede en Michoacán, San Luis Potosí y Quintana Roo.

El principio de Supremacía Constitucional es obligatorio para las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas por disposición expresa del artículo 133 de la Constitución federal, ello a pesar de que en algunas legislaciones estatales, p. ej. Durango y el Estado de México, no se aluda en torno a ese particular.

La objetividad y profesionalismo, que operan en materia federal como criterios orientadores para promover la designación de los titulares de los órganos jurisdiccionales y la carrera judicial del personal jurídico de apoyo, como ya vimos, únicamente está previsto en 15 de los 32 sistemas estatales, sin que hayamos encontrado alguna disposición constitucional federal que nos permita definir los mismos como principios generales que trasciendan a los órdenes jurídicos locales. En cambio, siendo el principio de excelencia una cualidad de alta estima en quienes ejercen la función jurisdiccional, el hecho de que sólo en nueve entidades federativas hagan mención de este principio en sus ordenamientos internos, acorde a lo

previsto en el artículo 116 de la Constitución federal, cuando afirma que los nombramientos de los Magistrados, jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Por último, en torno al principio de autonomía, encontramos que en 24 de los 32 sistemas locales se tutela de manera expresa este principio, principalmente en preceptos constitucionales, existiendo además referencias del mismo en normas secundarias como en los casos de Veracruz (Ley Orgánica del Poder Judicial; Michoacán (Código Electoral); Quintana Roo (Reglamento Interno del Tribunal Electoral) y del Distrito Federal en su Estatuto de Gobierno.

Sobre los principios denominados Indirectos. Los principios generales que de manera indirecta orientan el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, como se expuso anteriormente, son aquellos que rigen como tales, para las instituciones u órganos de gobierno encargados de la organización de las elecciones en lo particular, y en lo general para todos los actores del fenómeno comicial, como lo son los partidos y organizaciones políticas, los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, los órganos de gobierno esencialmente administrativos y legislativos cuando realizan actividades vinculadas con los procesos electorales o la designación de funcionarios administrativos y jurisdiccionales electorales, etcétera.

Como también lo anticipamos, la normatividad electoral en las entidades federativas han seguido la ruta de la legislación electoral federal al establecer sus disposiciones electorales, razón por la cual, en términos generales recogen los mismos principios que sirven de base para la organización de las elecciones.

De esa forma, del examen de la legislación electoral de las entidades federativas confirmamos la vigencia de este conjunto de principios rectores de la función jurisdiccional electoral, cuyos resultados concretos se dejan asentados en la tabla comparativa que aparece en las siguientes páginas.

Cabe señalar que en los casos en que se indicó la ausencia de dispositivo legal que establezca alguno de los principios examinados, se debió a que no encontramos mención expresa de ello; sin embargo, como en el caso del principio democrático, por su naturaleza, es indiscutible que pese a la omisión es vigente para todo el sistema jurídico-comicial mexicano.

Como se puede apreciar, los principios generales indirectos, de Soberanía Nacional, principio Democrático, Representación Nacional, etc., rectores de la función jurisdiccional electoral, son recogidos casi totalmente por las constituciones locales de cada una de las entidades federativas; sin embargo, participan de la tutela de estos principios, algunos ordenamientos secundarios como es el caso los estados de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango,

PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL (ENTIDADES FEDERATIVAS) PRINCIPIOS GENERALES (DIRECTOS)														
	Justicia y equidad	Igualdad	Tutela judicial	Audiencia	Imparcialidad	Probidad	Legalidad	Certeza	Seguridad jurídica	Supremacía Constitucional	Objetividad	Profesionalismo	Excelencia	Independencia
AGUASCALIENTES	3° MI	2° C	51 C	8° MI	8° MI	116 CF	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	1° C	8° MI	53 C	116 CF	8 C
BAJA CALIFORNIA	7° CE	7° C	56 C	14 CF	17 CF	29 LO	97 C	13-14 CF	13-14 CF	112 C	3° Rgto	3° Rgto	3° Rgto	57 C
BAJA CALIFORNIA SUR	4° CE	4 Y 8 C	20 C	14 CF	20 C	91-V C	3° C	13-14 CF	13-14 CF	2° C	-	-	116 CF	99 C
CAMPECHE	3° CE	6° C	6° C	6° C	17 CF	116 CF	16 CF	13-14 CF	6° C	129 C	142 LO	142 LO	116 CF	116 CF
COAHUILA	9° MI	7° y 156 C	154 C	14 CF	17 CF	145 C	8° y 156 C	13-14 CF	155 C	138 C	6° MI	-	116 CF	154 C
COLIMA	4° C	1° C	1° C	14 CF	17 CF	116 CF	311 CE	13-14 CF	1° C	86 bis-V	-	-	116 CF	67 C
CHIAPAS	2 MI	4° C	4° C	4° C	4° C	105 LO	4° C	4° C	4° C	84 C	166 CE	166 CE	116 CF	4° C
CHIHUAHUA	4° C	4° C	4° C	4° C	4° C	103 C	4° C	4° C	4° C	203 C	-	103 C	116 CF	37 C
DISTRITO FEDERAL	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	80 RGTO	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	133 CF	77 EST	77 EST	77 EST	77 EST
DURANGO	1° C	1° C	6° C	1° C	1° C	116 CF	6 y 7 C	6 y 7 C	9° C	133 CF	205 LO	-	116 CF	90 C
ESTADO DE MÉXICO	2° CE	5° C	5° C	5° C	5° C	116 CF	5° C	5° C	5° C	133 CF	-	-	116 CF	116 CF
GUANAJUATO	14 CF	3° C	3° C	14 CF	3° C	116 CF	2° C	4 y 5 C	4 y 5 C	142 C	-	-	116 CF	116 CF
GUERRERO	3° CE	1° C	1° C	1° C	1° C	116 CF	1° C	1° C	1° C	23 C	83 C	83 C	83 C	83 C
HIDALGO	4° C	9° C	9° C	4° C	9° C	4° C	3° C	4° C	4° C	2° C	140 LO	140 LO	140 LO	9° C
JALISCO	4° C	4° C	52 C	4° C	4° C	60 C	4° C	4° C	4° C	4° C	-	-	60 C	57 C
MICHOACÁN	201 CE	1° C	92 C	1° C	201 CE	116 CF	201 CE	201 CE	1° C	1° C	201 CE	201 CE	116 CF	201 CE
MORELOS	2° C	2° C	2° C	2° C	2° C	116 CF	2° C	2° C	2° C	133 CF	2° C	-	116 CF	2° C
NAYARIT	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	227 CE	13-14 CF	13-14 CF	133 CF	-	-	116 CF	116 CF
NUEVO LEÓN	16 C	2° C	16 C	14 C	16 C	30 RGTO	30 RGTO	13-14 CF	13 C	133 CF	-	-	116 CF	16 C
OAXACA	2° C	2° C	11 C	5° C	11 C	116 CF	2° C	5° C	14 C	2° C	-	29 RGTO	29 RGTO	116 CF
PUEBLA	14 CF	11 C	17 CF	14 CF	346 CE	116 CF	3° C	13-14 CF	13-14 CF	1° C	-	346 CE	346 CE	3° C
QUERETARO	10 C	10 C	10 C	14 CF	10 C	116 CF	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	1° C	71 C	71 C	71 C	71 C
QUINTANA ROO	23 C	25 C	25 C	23 C	25 C	3° RGTO	24 C	22-23 C	22-23 C	7° C	7 RGTO	3° RGTO	116 CF	7 RGTO
SAN LUIS POTOSÍ	14 CF	8° C	17 CF	14 CF	17 CF	27 LO	6° C	13-14 CF	13-14 CF	6° C	-	-	116 CF	116 CF
SINALOA	14 CF	13 C	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	158 C	-	-	116 CF	116 CF
SONORA	14 CF	17 CF	17 CF	14 CF	17 CF	116 CF	2° C	13-14 CF	13-14 CF	160 C	-	-	116 CF	116 CF
TABASCO	15 CF	55 C	55 C	14 CF	55 C	55 C	16 CF	13-14 CF	13-14 CF	13-14 CF	-	-	116 CF	63 C

Del examen de las legislaturas estatales, encontramos que respecto de las garantías judiciales algunas legislaciones guardan silencio cuando se trata de otorgar las mismas a los órganos jurisdiccionales electorales; así por ejemplo encontramos que, si bien en prácticamente todos los estados existen reglas claras respecto de la designación, requisitos de idoneidad y régimen de responsabilidades de los funcionarios electorales similares a los vigentes en el ámbito federal, en Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala, la legislación interna nada dice en torno a otorgar atribuciones normativas y/o autonomía financiera a los órganos jurisdiccionales electorales; por su parte, se aprecia un rezago importante en torno al otorgamiento de facultades coactivas que permitan hacer efectivas las resoluciones de la autoridad jurisdiccional electoral.

Por último, encontramos que únicamente en ocho de las entidades federativas se dispone como principio rector de la autoridad jurisdiccional el de profesionalismo y en 14 se alude al establecimiento de criterios rectores del ingreso, permanencia y promoción del personal adscrito a los órganos jurisdiccionales, en cuyo caso, al igual que en el ámbito federal, dichas reglas prácticamente resultan inoperantes en la medida que sus órganos operen de manera temporal.

Podemos concluir que en materia de garantías jurisdiccionales existe un déficit que muestra cómo nuestro sistema mexicano de principios rectores de la función jurisdiccional electoral se encuentra ligeramente inacabado al no contar con algunos mecanismos que, adaptándose a las particularidades de los órganos jurisdiccionales electorales, promueva cierta garantía de permanencia, aunque sea de manera intermitente, del personal jurídico de dichos órganos, de su permanente capacitación, y la acumulación de derechos de antigüedad y de promoción a cargos de mayor importancia, a fin de promover la profesionalización del personal jurídico y limitar la improvisación del recurso humano, lo cual redundaría en una mejor garantía de la vigencia de los principios generales de imparcialidad, probidad, objetividad, profesionalismo, excelencia e independencia, que se esperan de toda autoridad jurisdiccional.

implica un salto cualitativo y cuantitativo desde la concepción liberal clásica de la igualdad formal ante la ley hacia una concepción de dicho principio nutrida por los reclamos de igualdad social. Se trata de una evolución del pensamiento liberal animada por el propósito de poner a salvo de unos de sus principios fundamentales, la defensa de los derechos individuales, puesto que de nada serviría el principio formal de igualdad ante la ley sin las condiciones necesarias para asegurar en la vida real esa igualdad, reconocida tanto en la doctrina como en el ordenamiento jurídico. Así, el concepto de acceso a la justicia es una de las expresiones del tránsito de las concepciones decimonónicas sobre la relación entre el derecho y la sociedad hacia las elaboraciones sociales-liberales de la segunda mitad del siglo XX.

Por ello el concepto, además de superar la mera enunciación del principio de igualdad ante la ley, no se conforma, únicamente, con la exigencia de una garantía efectiva de acceso a la jurisdicción, sino incluye además, la exigencia de un proceso equitativo entre las partes. Como afirma Mauro Cappelletti (1996), el acceso a la justicia supone tanto la posibilidad real de acceder a los órganos jurisdiccionales como la capacidad de sostener el proceso en igualdad de condiciones frente a la otra parte. Si no fuera así, el concepto estaría incompleto, puesto que, no obstante la evolución implícita en la garantía de acceso, de poco o nada serviría ésta sin la posibilidad adicional de que la parte social, económica o culturalmente más débil pueda en la práctica, hacer valer sus derechos frente a una contraparte mucho más poderosa.

La devastadora experiencia de la segunda guerra mundial planteó a las democracias la necesidad de fortalecer los mecanismos e instrumentos constitucionales destinados a la defensa de los derechos y las libertades de los individuos y las minorías. Los cuestionamientos y, en última instancia, la destrucción de las bases del constitucionalismo liberal habían constituido uno de los ejes de los regímenes totalitarios que originaron el conflicto armado y el genocidio perpetrado. Pero al mismo tiempo, era indispensable lograr que esos mecanismos e instrumentos, además de fuertes, fueran efectivamente universales, en concordancia con las grandes demandas sociales que dieron lugar al estado benefactor. Es en ese contexto donde se inscribe el surgimiento de nuevas normas e instituciones dirigidas a garantizar en la práctica el principio de igualdad ante la ley, como una condición imprescindible para lograr el respeto y la protección de los derechos y las libertades individuales reconocidas en los textos constitucionales, atribuyéndose para ello un papel activo al estado.

Los sistemas de asistencia jurídica creados en los años cincuenta y los sesenta del siglo XX, tanto en Europa occidental como en Estados Unidos, tuvieron ese propósito y, sin duda, la consolidación y extensión de la legalidad, con ordenamientos jurídicos eficaces, debidos a esos esfuerzos públicos sin los cuales las democracias constitucionales habrían carecido de uno de sus soportes fundamentales.

En México, los sistemas de asistencia jurídica para quienes no cuentan con los recursos necesarios para hacer valer sus derechos antes o durante el proceso, han correspondido

al modelo de abogados del estado mediante la figura de la defensoría de oficio. Y en forma adicional, como parte de los principios y compromisos sociales asumidos por el régimen posrevolucionario, fueron incorporadas en el ordenamiento una serie de instituciones especializadas para la procuración e impartición de justicia, concebidas con la función de apoyar, asesorar e, incluso, representar a los grupos o sectores más vulnerables de la sociedad; es el caso de las procuradurías y los órganos jurisdiccionales de carácter administrativo en materia agraria y laboral. Los logros de todas estas instituciones, sobre todo en la asistencia y defensa de los grupos o sectores organizados en grandes corporaciones asociadas al régimen que les dio origen, son incuestionables, si bien no pueden ignorarse las distorsiones que muchas de ellas sufrieron al cabo de los años. Pero en todo caso, se trata de instituciones fundadas en una visión corporativa de la sociedad. En cambio, fuera de esos ámbitos sectoriales específicos, la asistencia jurídica a los individuos ha estado muy lejos de satisfacer las exigencias mínimas del principio de igualdad ante la ley.

Esto significa que la posibilidad de pertenencia y acceso al mundo de las leyes para quienes no tienen recursos y/o no forman parte de una corporación ligada al régimen, ha estado prácticamente vedada. No es casual que la reivindicaciones no sectoriales, es decir, las de individuos o grupos de individuos de escasos recursos cuyo reclamo no pasara por los ámbitos de las organizaciones sindicales o campesinas se reclamaran y procesaran, como sigue ocurriendo, por fuera de los cauces legales e institucionales, mediante la autocomposición en sus distintas variables, desde el arreglo informal y precario del conflicto hasta el recurso de la justicia por mano propia. En controversia del orden común, donde los órganos sectoriales de procuración e impartición de justicia no tienen ninguna intervención, los individuos sin recursos que sufren la violación de un derecho tutelado por el ordenamiento jurídico viven prácticamente, en el abandono, fuera del amparo de la ley o, como se apuntó, “lo hacen valer” a través de la fuerza, violando la ley. Si bien es cierto que la creación de instituciones destinadas a la protección de los llamados intereses difusos, como las procuradurías de protección al consumidor o al medio ambiente, atienden una parte de esas necesidades no corporativas, también lo es que persisten muchos ámbitos jurídicos y amplias franjas de la sociedad donde los individuos, sencillamente, no tienen modo de hacer valer sus derechos por los cauces legales o, peor aún, no creen que sirva de algo recurrir a la autoridad con ese fin.

El problema del acceso a la justicia, en efecto, tiene dos componentes. El primero atañe a la condición socioeconómica de las personas y el segundo se refiere a la falta de credibilidad y confianza en las instituciones, lo que significa que hay quienes no acceden porque sus condiciones socioeconómicas se los impide, y quienes no acceden porque lo consideran inútil. Así, la falta de conocimientos y recursos, por una parte, y la falta de confianza y creencia en la utilidad de acudir a la justicia, por otra, constituyen en suma el conjunto de componentes del problema en México, los cuales, a su vez, explican en una buena medida el problema de la ineficacia del ordenamiento jurídico. ¿Cómo podría ser eficaz un ordenamiento si en promedio, considerando distintos tipos de asuntos y distintas entidades federativas, una tercera parte de las personas no acuden a la autoridad para hacer valer sus derechos

cuando una norma es violada en su perjuicio? Una solución de fondo del problema requiere atender en los distintos ámbitos de la procuración y la impartición de justicia las exigencias manifiestas en las percepciones de las personas; es decir, generar las condiciones para promover y garantizar el acceso de cualquier persona a los órganos jurisdiccionales, así como para asegurar durante el proceso condiciones mínimas de equidad entre las partes.

Los sistemas de defensoría de oficio concebidos para prestar asistencia jurídica a las personas que no cuentan con la posibilidad de contratar los servicios de un abogado particular, han estado muy lejos de la capacidad institucional necesaria para atender la demanda, y algunos ámbitos, como es el caso de la materia electoral, sencillamente no existen. El escaso número de abogados de oficio, las extraordinarias cargas de trabajo que enfrentan, los bajos salarios que perciben y, como consecuencia de lo anterior, la baja calidad de los servicios que prestan, no sólo impiden atender a todas las personas que requieren asistencia, sino además, producen malos resultados en los procesos que tienen a su cargo.

En estas condiciones, la democracia mexicana enfrenta el doble reto de lograr su consolidación y funcionalidad sin los cimientos indispensables de la legalidad. Y no deja de ser paradójico que se haya culminado una construcción normativa e institucional que alberga las garantías necesarias para la concreción del principio de soberanía popular, sin contar con un piso que soporte, sin restricciones ni exclusiones de tales magnitudes, la exigencia liberal por excelencia de garantizar los derechos y las libertades individuales. Las viejas democracias occidentales fueron primero sistemas liberales constitucionales, eficaces aunque no fueran originalmente universales; y luego universalizaron tanto la cobertura de los derechos como las garantías de acceso a la justicia. En México, en cambio, se arribó antes a una democracia universal, en el sentido garantista del concepto. La paradoja entraña un serio riesgo, en tanto la construcción democrática puede resquebrajarse por la falta de cimientos firmes de legalidad, o bien aplastar y destruir esos cimientos liberales tan frágiles como parciales. Decía Mauro Cappelletti en 1978 en el reporte *Flores* sobre el Acceso a la Justicia, que

el derecho a un acceso efectivo a la justicia se reconoce cada vez más como un derecho de importancia primordial entre los nuevos derechos individuales y sociales, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva. El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico –el derecho humano más fundamental– en un sistema legal igualitario moderno que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

El inicio de la nueva etapa en la democracia mexicana en 1977 otorga reconocimiento constitucional a los partidos políticos y da origen a un esquema que favorece el florecimiento de

nuevos partidos políticos reconociendo la existencia de organizaciones y fuerzas emergentes; por vez primera, se regula el financiamiento público de las mismas y se les concede la oportunidad de convertirse en fuerzas nacionales, de manera que no requieran de la patente de las entidades federativas para competir en las elecciones de carácter local. Además, aparece regulado el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

De esa manera, se transformó la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de su régimen electoral, de manera que dicho cuerpo se integra por 300 diputados electos por el principio de mayoría en igual número de distritos uninominales en que se divide la geografía electoral del país, así como, también, se integraría con hasta 100 diputados electos por el sistema de representación proporcional en circunscripciones electorales, cuyo número y extensión fijaría la ley.

La reforma política plasmada en la Constitución modificó la integración de las legislaturas de los estados de la República, de los ayuntamientos y del régimen electoral conforme al cual se elige. También introdujo figuras de la democracia directa en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular, así como lo que sería una figura clave en la justicia electoral, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cada una de estas figuras, además de que su aplicación mejoró la calidad democrática de los comicios, tuvieron su evolución en el curso de los lustros posteriores, a través de reformas y nuevas leyes. En algunos puntos, quizás el mayor número, se perfeccionaron fórmulas y mecanismos que hoy contribuyen a la consolidación de un sistema de partidos y a un sistema electoral que garantiza la justicia y la certidumbre; el espíritu de 1977 tuvo un referente que no se agotó en los sucesivos cambios del marco jurídico y aun cuando algunos aprendices pusieron en predicamento esa continuidad y los nuevos avances, el proceso desembocó en el contexto actual, todavía perfectible, en el que nuestras elecciones no son ya las de un país de instituciones débiles.

Es común que la reforma de 1977 sea nombrada como la Reforma Política, así con mayúsculas iniciales, para diferenciarla de las subsecuentes reformas electorales o para definir un punto de partida. No se pretende significar la superioridad de ésta sobre las reformas constitucionales futuras y nuevas disposiciones electorales. En lo general, todas ellas contribuyeron al avance de nuestra vida democrática.

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte de la Nación se planteó como un instrumento que aspiraba a ser definitorio para evitar las patologías durante los procesos electorales o en la validez de la calificación. De haberse recibido la propuesta con un mejor ánimo y expedido su reglamentación en la ley secundaria para hacer del recurso algo operativo y funcional, mucho hubiera impactado en la limpieza de nuestros comicios y no hubiera habido necesidad de un recorrido tan largo para volver al punto de partida, en cuanto que ahora un órgano del Poder Judicial Federal decide en última instancia y de manera definitiva las controversias electorales teniendo en cuenta sólo la legalidad de la elección.

Se abordan los antecedentes históricos del sistema contencioso electoral y la polémica que significó la incompetencia de origen, de singular importancia para entender el proceso conforme al cual evolucionó nuestra democracia electoral. Durante la etapa de la Reforma Política, al plantearse el recurso de reclamación ante la Suprema Corte, tuvo una enorme fuerza disuasoria el que se reviviera la discusión sobre la legitimidad y la competencia de las autoridades y que el fenómeno de la politización de la justicia se pudiera presentar.

El horror a la contaminación política de los órganos judiciales está presente, tanto que el juicio de amparo resulta improcedente cuando el acto reclamado tenga naturaleza electoral.

Sin embargo, hemos llegado a un punto en que se difuminan las materias que puedan ser categorizadas como políticas, salvo las estrictamente electorales, para ser excluidas del conocimiento de los órganos judiciales o que tienen a su cargo el control constitucional. Se percibe un ambiente de secularización en nuestro máximo tribunal, pues, a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ha conocido de cuestiones netamente políticas y si bien, el conflicto material no ha dejado de estar presente en las salas o en el pleno, los intereses concretos no tuercen ni inclinan el sentido de las resoluciones.

Actualmente toda clase de asuntos, cualquiera que sea su materia, puede traer consigo una carga de problemas que presionen sobre la Suprema Corte, o sobre el Poder Judicial Federal en su conjunto, pero su impacto será menor ante la institucionalidad y la fuerza que dicho órgano adquirió en los últimos tiempos. De igual manera, aparece garantizado que las preferencias y los credos de ministros, magistrados y jueces no estarán por encima de su obligación de resolver conforme a derecho. En este sentido ha de pensarse que la justicia en nuestro país se encuentra suficientemente blindada.

Justicia y política: una inevitable tensión

La democracia y la justicia no se han desenvuelto históricamente, en forma aislada; a lo largo del tiempo, han tenido expresiones que las implican una a la otra y su influencia recíproca ha dado lugar a un doble fenómeno. La politización de la justicia y la judicialización de la política.

Hay una constante histórica cuya pretensión se centra en mantener a la justicia ajena de cualquier contacto con los factores beligerantes de la política y a la influencia pretendidamente negativa que ella ejerce sobre los órganos encargados de impartirla, ello, sin embargo, corresponde a un prejuicio que supone que la política ejercida sobre los ámbitos judiciales contamina la recta aplicación de la justicia y obstruye sus fines, y se concluye con el sofisma de que un verdadero Estado de Derecho requiere independencia, por parte de la magistratura, de las razones que mueven a las fuerzas políticas.

Si bien, en las democracias más desarrolladas, los intereses políticos en juego no alcanzan a repercutir sobre la justicia con el mismo vigor con que la política mediatiza las débiles estructuras judiciales de países menos institucionalizados.

Las instituciones de justicia, como los individuos que forman parte de ellas, no viven al margen de la historia sino que aparecen, profundamente involucrados en los acontecimientos; los seres humanos por más que estén formados en la objetividad e imparcialidad para desempeñar una judicatura, tienen, como cualquier ciudadano, una percepción sobre el rumbo del Estado, además de una inserción social que les impide aislarse de su entorno. Por eso, establecer una separación, por más delgada que sea la línea, constituye sólo un paradigma y, si acaso, una referencia para no comprometer demasiado a la justicia con las preferencias y rechazos de la política. Por ello, la relación entre justicia y política pasa por una tensión inevitable (Guarnieri y Pederzoli, 1999).

Al efecto, Miguel González Avelar, quien se dedicó al análisis de la cuestión, expresa:

Conviene a estas alturas hacer una reflexión acerca del contenido y alcances de la expresión cuestiones políticas, que sin matices y de una manera demasiado general se ha venido usando para calificar la polémica en cuanto a la conveniencia de la intervención o abstención de la Corte en dichas materias.

Además, refiere que el concepto de política adolece de una precisa definición.

Desde Aristóteles hasta nuestros días, la pregunta sobre lo específicamente político dentro de la sociedad se plantea con idéntica ansiedad y se responde con igual imprecisión. Sin embargo, como lo resume Robert Dahl, siempre se ha compartido ampliamente la noción de que una relación política implica de alguna forma autoridad, gobierno o poder.

Por eso, la caracterización de las cuestiones políticas ha venido reduciéndose en el derecho constitucional y electoral y, específicamente, en el debate relativo a la intervención de ellas en la Corte Suprema, a los meros procesos electorales; ya que en éstos, quienes han sido postulados por los partidos para cargos de elección popular no están, en rigor, ejerciendo alguna forma de autoridad, gobierno, o poder, sino únicamente aspirando a integrar alguno de los órganos públicos, a los cuales la Constitución les ha conferido funciones de poder, aunque a dicho autor le parezca negativa la proclividad para hacer sinónimos política y elecciones que, por su estrechez, no tienen razón de ser y que ha estorbado claridad que hace falta para analizar la intervención de la Corte en política (González Avelar, 1979: 167).

Más adelante, González Avelar, en su propósito de esclarecer el concepto, dice que se dan al menos tres grupos de situaciones o momentos distintos. En primer término, señala, aparecen los actos referidos a la integración de los poderes de la Federación, de los estados y de los órganos municipales; aquellos actos que implican la búsqueda, persecución o conquista del poder. En segundo término, aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen. En tercer término, sitúa a los actos que conducen a la obtención del poder y

regula el ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento o la permanencia en el poder (González Avelar, 1979: 28-29).

Por su parte, Antonio Carrillo Flores lo expresa de la siguiente manera.

Acontece que dentro de lo político se considera una multitud de actos que en todas partes se ha admitido que pueda ser objeto del examen de legalidad; por ejemplo, hasta hace relativamente pocos años, todo lo que se refiere al nombramiento de funcionarios o empleados, la Suprema Corte llegó a decir que era un acto político el que se otorgara o negara la patente a un notario (Carrillo Flores, 1973: 239-240).

Carrillo Flores enfatiza la poca precisión para fijar lo político, en ello, mucho ha jugado la conveniencia o aun el capricho de los magistrados; cita como ejemplo un caso que se dio en 1933 cuando se presentó ante la Primera Sala de nuestra Suprema Corte un amparo promovido por un oficial del ejército de apellido Mena Brito, quien había sido dado de baja por la Secretaría de Guerra sin sujetarse a los requisitos de la Ordenanza; la minoría de la Sala, apoyándose en la jurisprudencia tradicional, pedía el sobreseimiento; sin embargo, la mayoría logró hacer triunfar el punto de vista contrario, pero con esta limitación que consta en la versión taquigráfica del negocio: que se acogía a la tesis sólo porque la tranquilidad general del país obliga a las autoridades militares a sujetarse a la ley; y que si en el futuro llegaba a presentarse una situación distinta, se volvería a declarar que el derecho de desempeñar un cargo en el ejército es un derecho político no susceptible de defensa a través del amparo. Parece ser, según el mismo autor, que se depure la noción de acto político y que por vía legislativa, la única firme, se determine su extensión (Carrillo Flores, 1973: 240).

Hace referencia a otro caso que fue resuelto en 1932, a raíz de suprimido el amparo contra resoluciones agrarias, la Segunda Sala con el fin de hacer extensiva la improcedencia a los actos de cumplimiento de las resoluciones, calificó de política la materia.

Entrando a la materia electoral, Carrillo Flores cita la Ley de Amparo que establece la improcedencia de dicho juicio contra las resoluciones o declaratorias de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones y a las del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieren la facultad de resolver soberana o discrecionalmente (Carrillo Flores, 1973: 239 y 241).

Se supone que los jueces profesionales han sido formados para actuar con objetividad e imparcialidad y, por ello, son resistentes al impacto de las presiones de índole político, lo cual sería una buena razón para evitar dichas intromisiones, pero es bien cierto que en la realidad, la justicia, en muchos casos, sucumbe ante los factores políticos.

La judicialización de la política

En la polaridad justicia-política, se da el fenómeno opuesto, cuando se pretende una ordenación de los fenómenos políticos en grado tal que su quebrantamiento suponga la intervención de los tribunales para enmendar, corregir o resarcir determinados derecho de carácter político. La judicialización de la política vive un proceso expansionista de carácter universal que en México se ha dado con vigor en los últimos años y que, al parecer, no concluye. Pero tenemos que ver con cuidado sus aspectos positivos, así como los peligros que el fenómeno implica.

Si se concreta el concepto de lo político a los procesos electorales encontramos que resulta no sólo conveniente, sino necesario, que los órganos encargados de organizar los comicios y tomar las decisiones en la materia, estén sujetos a determinadas normas; que rijan un sistema de recursos que garanticen el apego a la legalidad de los mismos y exista un órgano superior que dé definitividad a una elección; se otorgue certidumbre y estabilidad a los cargos y cuerpos cuyos titulares acceden a los mismos por la vía de los comicios. Así, el margen de discreción política de las elecciones se reducen y se evita la arbitrariedad.

Sin embargo, puede caerse en el exceso cuando el expansionismo judicial juridiza ampliamente, los procesos políticos e invalida la parte viva y espontánea que corresponde a ciertas expresiones de la actividad política, se sujeta a reglas la dinámica y brío a los partidos políticos, se limita su relación con las demás fuerzas que concurren y, en lo referente a su vida interna, acaba sometiéndose inflexiblemente a las reglas contenidas en sus estatutos so pena de que la autoridad electoral modifique sus decisiones; dichas reglas vienen a convertirse en camisa de fuerza para la libre operación política y para el manejo de las estrategias partidarias.

Guarnieri y Pederzoli advierten de los riesgos de un populismo judicial, una variante, señalan, del populismo tradicional, para la que la verdad está siempre en el pueblo, pero esta vez “representado” a través de los medios por los que el juez la persigue (Guarnieri y Pederzoli, 1999: 168).

Dichos autores aseveran que los jueces siempre forman parte del sistema político y que en todos los regímenes democráticos los comportamientos de los jueces sólo son relativamente autónomos.

Los cambios en el entorno influyen sobre la naturaleza de las decisiones que se tomen... Lo que distingue a los actores judiciales de los otros actores políticos no es que estén fuera del sistema sino que están vinculados a él de un modo distinto... Por eso cuando en una democracia se analizan las relaciones de la magistratura con el sistema político, es preciso subrayar siempre lo relativo a su autonomía. La ausencia o la debilidad de canales institucionales de influencia, en una situación que asiste a la expansión del poder judicial, puede llevar no sólo a fuertes tensiones entre la magistratura y las otras instituciones políticas, sino sobretudo a aumentar la importancia de los otros instrumentos de influencia sobre la justicia, favoreciendo de hecho un proceso de ocultación del poder... En todo caso, el crecimiento del poder judicial tiende

generalmente a privilegiar intereses distintos de aquellos que utilizan los tradicionales canales político-representativos, con implicaciones no todas necesariamente positivas. En último término, la judicialización tiende a suprimir la decisión política, aparentemente a favor del derecho, pero en realidad otorgando mayor espacio a los grupos que disponen de recursos para emplearlos eficazmente en el circuito judicial. Así, la judicialización, que supone necesariamente una fragmentación del poder, puede llegar a paralizar los procesos de decisión, favoreciendo con frecuencia una menor transparencia y, sobre todo, erosionando radicalmente la responsabilidad política, es decir el principio, fundamental para la democracia, de que siempre hay un responsable de las principales decisiones que afectan a la comunidad, alguien que se puede sustituir mediante la competición electoral. Judicializar la política significa en realidad dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido (Guarnieri y Pederzoli, 1999: 168-169).

Es importante reconocer que la judicialización de la política electoral, llevada a sus extremos conduce al mismo problema de la politización de la justicia, pues siendo cada vez mayor el número de actos o decisiones que puedan estar sujetos al escrutinio del juez electoral, se crean mayores puntos de contacto entre las instituciones y los órganos electorales para irrumpir, desbordado el torrente de la política y contagiarles de intereses no siempre saludables.

Héctor Fix-Zamudio, en su ensayo “Justicia constitucional y judicialización de la política” realiza una brillante exposición sobre lo que él llama: debatido tema del crecimiento sometimiento de las tradicionalmente cuestiones políticas al conocimiento de los jueces y tribunales, ya que debe considerarse comprendido dentro de la materia del derecho constitucional comparado; estas cuestiones políticas, sostiene, habían sido excluidas del examen judicial, de acuerdo con un criterio tradicional que paulatinamente se ha transformado en un principio contrario, es decir, que sólo excepcionalmente los conflictos de carácter político son excluidas del conocimiento de los órganos jurisdiccionales, y estas excepciones son cada vez menores, en virtud de que las constituciones contemporáneas establecen disposiciones para su regulación, por ello este tipo de conflictos están comprendidos dentro del concepto cada vez más amplio de la justicia constitucional (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001: 497).

Y rindiendo homenaje al constitucionalista Manuel García Pelayo, quien sostiene en su *Derecho Constitucional Comparado*.

el derecho es la medida de legitimidad de la acción política garantizada a través de los adecuados medios jurisdiccionales, de modo que por invocación a la Constitución y a la ley pueden limitarse o rectificarse ciertas líneas de acción política

Fix-Zamudio agrega que ha existido una muy larga evolución para lograr la limitación de aquellas cuestiones que al haber sido calificadas como “políticas” habían sido sustraídas del conocimiento de los tribunales; hace mención al jurista español Eduardo García de

Enterría, quien ha señalado la constante y paulatina lucha iniciada en el campo del derecho administrativo para reducir las numerosas materias que se consideraban inmunes al conocimiento de los tribunales por provenir del poder político, tales como los poderes discrecionales, los actos políticos o de gobierno y los poderes normativos reglamentarios (en García De Enterría, , 1995: 99).

Esto había ocurrido al calificarse de ‘políticas’ numerosas materias que se consideraban no judiciales, lo que se advierte inclusive en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en la cual se establecía una limitación para el conocimiento de las calificadas political questions, las cuales no podían pronunciarse sobre ellas el más alto tribunal (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001).

Por lo que respecta al derecho continental europeo, sobre el cual había predominado la tradición que provenía de la revolución francesa de prohibir a jueces decidir sobre negocios de carácter constitucional, la discusión sobre la posibilidad de que un órgano jurisdiccional conociera sobre los conflictos derivados de las normas fundamentales, en virtud de la innovación de la Constitución Austríaca de 1920, que por influencia del pensamiento de Hans Kelsen estableció la Corte Constitucional como órgano especializado para conocer y decidir conflictos de naturaleza constitucional, se planteó en una famosa polémica en la tercera década del siglo XX, entre el notable constitucionalista alemán Carl Schmitt y el mismo Kelsen (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001: 14).

Al abordar el problema de las cuestiones políticas no justiciables, Fix Zamudio, expresa que “durante un largo periodo prevaleció el principio de que numerosos actos y disposiciones expedidas o dictadas por los órganos del gobierno y de la administración no podían ser revisados por los tribunales por constituir actos y normas de gobierno o carácter político, que únicamente podrían ser apreciados por órganos políticos y además en virtud de que un sector de los mismos tenía naturaleza discrecional (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001).

En cuanto a las normas y actos propiamente políticos, se introdujo en los Estados Unidos una sustancial diferenciación (que posteriormente trascendió a los ordenamientos latinoamericanos), en relación con los países de Europa Occidental cuyos ordenamientos tuvieron en la práctica un desarrollo muy diverso. En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 otorgó a dicha Carta Fundamental el carácter de norma jurídica, de acuerdo con el principio de la supremacía constitucional regulado por su artículo VI, en tanto que a partir de las primeras constituciones liberales de fines del siglo XVIII y principios del XIX, debido al peso del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau sobre la ley como expresión de la “voluntad general”, se otorgó al citado principio de “supremacía constitucional” un carácter eminentemente político, que sólo podía ser aplicado por los órganos políticos del Estado,

y se estableció la prohibición terminante a los jueces y tribunales para conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad de los actos y de las disposiciones legislativas (Blanco Valdés, 1998: 333).

El guardián de la Constitución y la jurisdicción constitucional

Puede afirmarse, siguiendo a Fix-Zamudio, que la reflexión sistemática sobre las relaciones de la jurisdicción con las cuestiones políticas se inició en los años treinta del siglo XX, con la controversia académica entre dos grandes juristas de la época, es decir, por una parte Carl Schmitt y por la otra Hans Kelsen. En efecto, la famosa polémica comenzó con la aparición del clásico libro de Carl Schmitt *El protector de la Constitución*, cuya primera edición se publicó en Alemania en el año de 1931, y fue traducida al español con el título *La Defensa de la Constitución*.

Las ideas de Schmitt, continúa sosteniendo Fix Zamudio, fueron objeto de réplica por el ilustre fundador de la Escuela de Viena, por medio de un profundo estudio intitulado “¿Quién debe ser el protector de la Constitución?” La controversia se refirió esencialmente a la tesis del profesor alemán sobre la necesidad de que el órgano tutelar de las normas constitucionales, por regular instituciones políticas, deberían radicar en un órgano del poder también político, que en su concepto debía ser el Presidente del Reich, con apoyo en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 48 de la Carta Fundamental alemana de 1919. El propio Schmitt consideraba que no debía conferirse la función de proteger o tutelar las disposiciones fundamentales a los jueces ordinarios (como ocurría en los Estados Unidos por medio del control difuso), o bien a un tribunal especial (como la Corte Constitucional de la Carta Federal austríaca de 1920), porque ello no significaría la judicialización de la política, sino por el contrario la politización de la justicia, que dicho autor consideraba inconveniente (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001: 18).

A su vez, Kelsen postulaba que la tesis de Schmitt era ideológica y, por el contrario, de acuerdo con el ejemplo de la citada Corte Constitucional austríaca promovida por el jurista vienés, debía corresponder el conocimiento de los conflictos constitucionales, a un tribunal especializado que no tendría que considerarse como cualitativamente diverso de cualquier otro órgano jurisdiccional. Una diferencia, sin embargo, radicaba en que la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas poseía efectos generales, o sea, *erga omnes*, por lo que desde su punto de vista, dicho tribunal especializado funcionaba en este aspecto como legislador negativo (Kelsen, 2000).

Schmitt representó la tesis tradicional europea de las normas constitucionales como disposiciones de contenido político y por lo tanto no judiciales, ya que someter dichos conceptos fundamentales al conocimiento de los tribunales ordinarios o especializados significaba politizar la justicia, lo que desvirtuaba la función jurisdiccional. Por el contrario Kelsen

inició una transformación en el derecho europeo, similar al que se introdujo en la Carta norteamericana de 1787, de otorgar a las disposiciones de la Carta Fundamental una dimensión jurídica, al aplicar al derecho constitucional su teoría general sobre la garantía de las normas jurídicas, como se verá más adelante, con lo cual hizo surgir el concepto contemporáneo de las garantías constitucionales.

Kelsen veía hacia el futuro, en tanto que Schmitt no comprendió el retroceso que significaban sus ideas, pues en tanto que la aplicación del procedimiento político de las facultades de emergencia del presidente de la República de Weimar desembocó en la dictadura totalitaria de Hitler, el pensamiento del jurista austriaco ha tenido una gran repercusión en nuestra época, en la cual se advierte un desarrollo muy dinámico de los Tribunales y Cortes Constitucionales como los regímenes democráticos contemporáneos. La tesis de Schmitt radica en que ningún tribunal de justicia puede ser el Guardián de la Constitución; en su lugar y, sobre las huellas de la formulación del *pouvoir neutre* de Benjamín Constant, sostendrá que dicho guardián es el jefe del Estado, esto es, el Presidente del Reich, quién únicamente puede ostentar ese noble y honroso título.

La demanda de un protector, de un defensor de la Constitución es, en la mayoría de los casos, indicio de situaciones críticas para la Constitución. Resulta, por ello, muy interesante e instructivo comprobar que los planes y proposiciones para instituir un protector semejante se inician, en la nueva historia constitucional, primeramente en Inglaterra, y de modo preciso a la muerte de Cromwell (1658), es decir, después de los ensayos modernos de Constituciones escritas y en una época de interna desintegración política del Gobierno republicano, ante un parlamento incapaz de adoptar decisiones concretas y en vísperas ya de la restauración monárquica (Schmitt, 1988: 16).

En las últimas décadas del siglo XIX se puede destacar la meritoria labor de interpretación extensiva de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés por lo que respecta a la apreciación judicial de los actos de gobierno y de carácter discrecional. Además de manera un tanto incierta en la primera posguerra, y muy dinámica en los años que siguieron a la terminación de la segunda guerra mundial, se advierte una transformación en cuanto a la judicialización progresiva de las cuestiones políticas, cuya inmunidad se ha reducido de manera considerable en la actualidad.

El jurista español Pedro de Vega apunta que la confrontación y el distanciamiento entre realidad jurídica y realidad política representa una constante de la pasada centuria (siglo XIX). Y será, justamente, en los momentos convulsivos que suceden a la Primera Guerra Mundial, cuando, al llevarse al extremo dicha confrontación y el distanciamiento entre realidad jurídica y realidad política, el sistema político liberal y su correspondiente organización constitucional, sufrirán la crisis más grave de toda su historia.

Es entonces cuando se plantea de nuevo la necesidad de un Guardián de la Constitución que, frente a las corruptelas políticas del poder legislativo, y frente a los abusos posibles del poder ejecutivo, garantice el sistema de libertades y asegure, a su vez, que la Constitución se cumpla y no pierda el carácter de Ley Suprema. Surge así en Austria, debido a la formidable intuición de Kelsen, el primer Tribunal Constitucional. Con lo cual, la temática de la defensa de la Constitución toma una dimensión radicalmente innovadora. Kelsen acepta como un dato previo e indiscutible la legitimidad del sistema democrático y los valores subyacentes del constitucionalismo moderno. De lo que se trata, por lo tanto, no es de procurar la defensa ideológica de la idea liberal de la Constitución sino lograr su realización efectiva y concreta. Esto significa que si en el primer momento del constitucionalismo moderno, lo que se propicia es una defensa de legalidad constitucional liberal con medios políticos, lo que se va a suscitarse ahora es una defensa de los valores políticos, que se admiten como evidentes, por medios y mecanismos jurídicos (Schmitt, 1988: 20).

En cuanto a la apreciación judicial de las cuestiones políticas, su evolución ha sido muy dinámica en las últimas décadas, si se toma en consideración que en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados no obstante que estaba regida por el principio fundamental de la Constitución como norma jurídica al cual nos hemos referido con anterioridad, adoptó una actitud muy cauta en esta materia y estableció una autolimitación judicial en cuanto a las *political questions*, aun cuando estimadas en forma más limitada que en los órganos jurisdiccionales europeos anteriores a la creación de los tribunales constitucionales (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001: 20).

La concepción estricta de estas cuestiones políticas empezó a cambiar en los años 60 con el famoso caso *Baker versus Carr* (1962), en el cual bajo la ponencia del juez William Joseph Brennan Jr. (en funciones 1956-1990), quien encabezó la mayoría de seis contra dos, consideró que la Corte Suprema Federal podía conocer y resolver sobre la desproporción de los distritos electorales establecidos por la legislatura del estado de Tennessee, de acuerdo con la disposición constitucional de la protección equitativa. Este fallo fue seguido por el *Powell versus McCormak* (1969), respecto a la decisión de la Cámara de Representantes del Congreso Federal que excluir por conducta impropia la toma de posesión del que había sido electo como uno de sus miembros, materia que fue considerada por la Corte Suprema Federal como judicialable, cuando no se tratara de regla de autolimitación de dicha Corte Suprema respecto de las cuestiones políticas, pero ha quedado bastante restringida.

En Europa Continental la judicialización de las cuestiones políticas se inició con la creación de la Corte Constitucional en la Constitución Federal austríaca de 1920, con apoyo en las ideas kelsenianas, quien aplicó al derecho constitucional los criterios que estableció en su clásico libro *Teoría pura del derecho*, sobre la norma que calificó de primaria, considera-

da como la garantía para lograr el cumplimiento coactivo, por parte del destinatario, de la disposición (secundaria), que establece la obligación jurídica; así como su concepto de la Constitución como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico.

Con apoyo en los anteriores razonamientos, el notable jurista vienés desarrolló específicamente sus ideas sobre la garantía jurisdiccional de la Constitución en el clásico estudio que publicó en 1928, en el cual sistematizó de manera precisa y particularizada las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la Corte Constitucional en la Carta Federal austríaca de 1920, cuyo título VI, sobre la organización, competencia y funcionamiento de la Corte Administrativa Federal, y de la mencionada Corte Constitucional, recibió la denominación de Garantías de la administración y de la Constitución.

Con la creación de esta Corte Constitucional en la Carta Federal austríaca (por cierto antecedida en unos meses con la introducción de un organismo similar en la Corte Constitucional de Checoslovaquia de 29 de febrero de 1920, ya que la austríaca se promulgó el primero de octubre siguiente), se inició un amplio desarrollo sobre el concepto jurídico de las normas constitucionales que, por regular, instituciones políticas se consideraban tradicionalmente no judiciales. A partir de entonces y de manera creciente se judicializaron varias instituciones antes consideradas estrictamente políticas, como las controversias entre los órganos centrales y periféricos sobre su competencia legislativa; los llamados conflictos de atribución entre los órganos del poder; la protección de los derechos humanos consagrados constitucionalmente; el enjuiciamiento de algunos funcionarios de alta jerarquía e, inclusive, algunos conflictos de carácter electoral.

El modelo austriaco tuvo repercusión en la Constitución Republicana española de diciembre de 1931, en la cual se estableció un Tribunal de Garantías Constitucionales pero especialmente en la segunda posguerra, en la cual se generalizó el establecimiento de Cortes y Tribunales Constitucionales. Para resolver las controversias derivadas de la aplicación de las normas fundamentales, pues además de la Corte Constitucional austríaca (suprimida desde 1934, pero restablecida en 1945), se introdujeron estos órganos jurisdiccionales en las Cartas Supremas de Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Turquía (1966-1982); España (1978); Bélgica (1980, denominado Tribunal de Arbitraje), y en esa misma dirección se puede mencionar el Consejo Constitucional francés, que inició sus actividades como un órgano político, pero que en la actualidad la doctrina considera que realiza funciones predominantes de jurisdicción constitucional.

En años recientes el paradigma europeo continental ha tenido influencia considerable, en especial, en los ordenamientos constitucionales de los países de Europa del Este que con anterioridad a las transformaciones iniciadas en 1989, seguían el modelo soviético y, en la actualidad, se han creado Tribunales y/o Cortes Constitucionales, por medio de reformas o expedición de nuevas Cartas Constitucionales en los siguientes países citados por orden alfabético: Albania (1992); Bosnia-Herzegovina (1995); Bulgaria (1991); Croacia (1990); República Checa (1992); Eslovaquia (1992); Eslovenia (1991); Estonia (1992); Hungría (1989);

Letonia (1996); Lituania (1992); Macedonia(1992); Moldavia (1994); Polonia (1982-1986, ahora en su nueva Carta Fundamental de 1997); Rumania (1991) y Yugoslavia (1992).

De igual manera, en la República Federativa Rusa, formada al desaparecer la Unión Soviética y también en la República de Ucrania, que antes formaba parte de esta última y ahora de la Comunidad de Estados Independientes, se han establecido organismos de jurisdicción constitucional; la primera, al establecer la Corte Constitucional en su Carta Federal de 1993 y, la segunda, un Tribunal Constitucional en su Ley Suprema de 1996. De manera progresiva se han introducido dichos organismos especializados en los ordenamientos fundamentales latinoamericanos y, al respecto, podemos mencionar la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965 y 1985); el Tribunal Constitucional chileno (1970-1973 y 1980-1989); los Tribunales de Garantías Constitucionales de Ecuador (1948) y Perú (1979), ambos transformados en Tribunales Constitucionales, en las reformas constitucionales de Ecuador de 1996-1998; la Corte Constitucional de Colombia (1991) y el tribunal Constitucional de Bolivia (reformas constitucionales de 1994). También se han establecido Salas Constitucionales autónomas en las Cortes Supremas de El Salvador (1983-1991); Costa Rica (1989), Paraguay (1992), así como en el actual Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999). También, debe de hacerse mención al respecto de la Corte Suprema de Justicia de México, que en las reformas de 1988 y 1994 a la Carta Federal de 1917, se ha transformado en un tribunal constitucional desde el punto de vista material, en virtud de que se le confirió la facultad exclusiva de decir sobre las cuestiones de constitucionalidad; ya que con anterioridad a estas modificaciones, también funcionaba como organismo jurisdiccional de legalidad de último grado, es decir, como tribunal federal de casación (Fix-Zamudio, en *Sistemas de Justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, 2001: 25).

EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Las constituciones de Cádiz, de 1824, de 1857 y de 1917 mantuvieron el sistema de autocalificación electoral, enseguida se analiza la legislación secundaria que reguló el contencioso electoral, sin pretender hacer retrospectiva excesiva, sino partir de normas más recientes, elaboradas con un mayor grado de sistematización. Por eso comenzamos con la Ley Electoral Federal de 1946, promulgada por el presidente Manuel Ávila Camacho.

Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946

Las normas relativas a las controversias que correspondía a las comisiones estatales conocer de un recurso innominado sobre el funcionamiento de los comités distritales, aunque no se explicitan los actos de dichos comités susceptibles de impugnación imaginamos que la afectarían a los partidos políticos y a los candidatos. Pero más adelante el mismo precepto en su fracción VIII le otorga competencia a las comisiones estatales para revisar los actos de los comités distritales contra decisiones que emitieran en el proceso electoral; ya que el recurso tenía el nombre de reclamación. Nótese que no es el mismo recurso que el que

estableció la fracción III, pues se refiere sólo a aquellas reclamaciones que fueran interpuestas en el proceso electoral.

Por su parte, el artículo 36 concedía a todo partido político registrado acudir ante la Secretaría de Gobernación para que investigara la actividad de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantuvieran dentro de la ley. No se trataba propiamente de un recurso, pero sí de una instancia a través de la cual un partido dirimió un derecho que le era conferido.

El artículo 42, en su fracción I, disponía como obligación de los electores inscribirse en el padrón y en las listas electorales, promoviendo si fuera necesario los recursos que señalara la ley. No se hacía referencia a las acciones, decisiones o violaciones susceptibles de originar el recurso ni a quiénes tenían derecho a interponerlo, pero se supone, por analogía con otros ordenamientos posteriores, que la materia de la lista, como el artículo es muy abierto, podría dar margen a impugnaciones de los partidos contra irregularidades en la elaboración del padrón o en su contenido.

Contra las juntas computadoras, integradas por los presidentes de casillas, cabía según el artículo 98, la protesta contra el resultado del escrutinio de los votos, aunque, en términos del artículo 102, la junta computadora pertinente se abstenía de juzgar los vicios que se encuentran en los expedientes electorales o las irregularidades en las boletas que contenían votos emitidos; el juicio correspondía a la Comisión Federal de Vigilancia.

El artículo 104 disponía que la junta computadora, al terminar la revisión de los expedientes electorales, comunicara a la Comisión Local Electoral las reclamaciones que se hubieran presentado ante las casillas electorales o ante ella misma, para que si lo juzgaba necesario se practicara la averiguación correspondiente, que no podría durar más de quince días y su resultado se comunicaría a la Legislatura Local correspondiente o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Durante la calificación de las elecciones, establecía en dicho ordenamiento el artículo 113, cuando a juicio de la Cámara competente hubiera razón para estimar que en la elección había ocurrido violación del voto, podría, si lo estimaba conveniente, solicitar de la Suprema Corte de Justicia una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien, turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales. El artículo 114, por su parte, establecía que si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, apreciaran irregularidades que a juicio de la Cámara respectiva invalidaran la elección de acuerdo con la ley, haría la declaratoria de nulidad.

Y en el siguiente artículo, el 115, se disponía que si de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia, encontrare el Ejecutivo de la Unión

motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones había habido violación del voto, podría, si lo estimaba conveniente, solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o bien, podría hacer la consignación del caso a la Procuraduría General de la República.

Como se advierte, en esta ley se le confirieron a la Suprema Corte de Justicia facultades para intervenir en la calificación de las elecciones, a petición de las Cámaras o a petición del Ejecutivo Federal, para que a través de su facultad de investigación que le confería el artículo 97 constitucional investigara las probables violaciones cometidas en la elección y, si existían causas de invalidez, la Cámara haría la declaración de la nulidad de la misma.

En este caso estamos ante un punto de mucho interés porque es el único ordenamiento electoral que antes de la reforma constitucional de 1977, determina, para efectos de la calificación de la elección por parte de las cámaras, la intervención de la Corte, pero a través de la facultad que ya le confería a este alto tribunal el artículo 97 constitucional para investigar el voto público.

De esa manera, la ley de 1946 daba una respuesta a las dudas que muchos juristas se formularon en cuanto a los alcances de la atribución investigatoria de la Suprema Corte con motivo de la violación del voto público: su finalidad aparecía dándole congruencia al vincular la calificación electoral que hacían las cámaras con el ejercicio de la facultad de investigación: constatar si durante la elección se dieron las causas de invalidez que establece la ley para el efecto de que la Cámara pudiera resolver en torno a la nulidad de la misma.

En este caso, la ingerencia de la Suprema Corte no podría ser a solicitud de los candidatos o partidos políticos, pero sí a petición de las propias cámaras funcionando como colegios electorales o del Ejecutivo Federal, independiente de que la Suprema Corte pudiera intervenir de oficio. Pero lo más importante es lo que se deduce de la lectura de los preceptos relativos y es que si la Corte constataba la existencia de violaciones que trajeran aparejada la nulidad de la elección, el colegio electoral de la Cámara respectiva estaba obligado a anular la elección; es decir, era una resolución vinculante, no era potestativa o discrecional para el órgano electoral.

Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 21 de febrero de 1949. La reforma que con en esta fecha se produjo afectó diversos artículos del Capítulo X correspondientes a la calificación de la elección; lo reformado incluye la desaparición del poder de intervención de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones, quedando sólo su facultad para investigar la violación del voto público en términos del artículo 97 constitucional, pero sin que aparezca reglamentado en la ley secundaria y desligado de la función calificadora de las elecciones, además de que sólo podrá iniciarse de oficio la investigación referida, a solicitud de la cámara respectiva o del Ejecutivo federal.

Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951

En este ordenamiento, se encomendaba la realización de las elecciones, su preparación, desarrollo y vigilancia a través de un sistema piramidado que fungió hasta la reforma de 1977, a la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casillas, además del Registro Nacional de Electores.

Dicho ordenamiento establecía, a lo largo de su articulado, un sistema para la impugnación de actos relativos a la elección o para reclamar los derechos políticos electorales o de los ciudadanos. El artículo 22 fracción VI, facultaba a los Comités Distritales Electorales para conocer de las reclamaciones de los partidos políticos y los ciudadanos con respecto a la inclusión de votantes en las listas nominales de electores; conforme al artículo 76, en caso de que el Comité respectivo estimara fundada la queja la comunicaba a la Oficina del Registro Nacional de Electores a fin de que el ciudadano fuese inscrito y se le entregara su credencial. También correspondía a los comités remitir a la Comisión Federal Electoral un ejemplar de las actas levantadas en cada casilla, así como las protestas que se hubieran presentado en el comité.

El artículo 68 preveía que la negativa para el registro de una candidatura podía ser reclamada por el partido que le hubiera solicitado dentro del día siguiente al en que se hubiera notificado la negativa, mediante inconformidad por escrito que se presentara ante el órgano electoral que la hubiera dictado. Las inconformidades que se hubieran enderezado contra el comité distrital serían resueltas por la Comisión local respectiva; las dirigidas contra una comisión local lo serían por la Comisión Federal y las que se hubieran interpuesto contra esta última mediante nueva resolución, que se dictaría con citación de un representante del partido afectado.

Atento a lo que establecía el artículo 72, los representantes nombrados por los partidos o por los candidatos podían presentar, durante la preparación y desarrollo de la elección y en la computación, las protestas que juzgaran pertinentes por la infracción a algunas de las disposiciones de la ley.

Por su parte, conforme al artículo 74, podrían objetar por escrito y dentro de los días siguientes a la publicación de los lugares para la ubicación de las casillas, así como los nombramientos de presidente, secretario y escrutadores de casillas, cuando no reunieran los requisitos legales.

El artículo 115, determinaba que en los casos que esta ley no hubiera establecido recursos electorales, los interesados podrían recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior acompañando las pruebas correspondientes; el recurso debería resolverse dentro de tres días, en caso de que no hubiese diligencias que practicar. Contra actos de la Comisión Federal Electoral podría pedirse la revocación, misma que se resolvería dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, salvo que hubiera diligencias pendientes.

Los artículos relativos a la calificación de las elecciones quedaban, prácticamente, en iguales términos que la ley anterior, dejaban a los colegios la decisión final y, sólo podría decretarse la nulidad de la elección en caso de constatarse que se hubieran presentado las irregularidades suficientes a juicio de la cámara. No se concedía ninguna intervención a la Suprema Corte.

El artículo 135 concedía una especie de acción popular en cuanto confería a los ciudadanos de un distrito electoral el derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección o de los votos del distrito de que eran vecinos. Igual derecho tenían los habitantes de una entidad federativa para reclamar la nulidad de la elección de los senadores que se hubieran elegido por la misma, o la nulidad de votos emitidos.

Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1954. Estas reformas no introdujeron ninguna alteración al contencioso electoral ni a la calificación de las elecciones legislativas.

Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 28 de diciembre de 1963

Esta ley, así denominada a pesar de ser sólo un decreto de reformas, introdujo diversas e importantes regulaciones a las reformas constitucionales, que crearon una nueva composición para la Cámara de Diputados al introducir el régimen de diputados de partido y establecer reglas que no existían para la calificación de las elecciones en la Cámara de Diputados. Sin usar la denominación del colegio electoral, estableció una serie de disposiciones sobre la calificación de sus propios miembros:

- En primer término, resolvía sobre la elección de los Diputados que hubiesen obtenido mayoría de votos en su distrito;
- En segundo lugar, efectuaba el cómputo total de los votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido;
- Con base en el artículo 54 de la Constitución, determinaba el número de diputados de partido a que tenían derecho cada uno de los partidos políticos nacionales y sin deducir los votos en los distritos electorales donde hubiesen alcanzado mayoría; y

A continuación, se formulaba una lista de los candidatos de cada partido que resultaran con derecho a ser diputados de partido, se anotaban en riguroso orden, de acuerdo con el orden decreciente de sufragios que hubieran logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país, y procedía a hacer la declaratoria respectiva.

Serían diputados de partido sustitutos los que hubieran figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios que resultaran electos.

En el artículo 151, se prevía la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación cancelara el registro a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos para diputados o senadores, acordaran que sus miembros electos, no se presentaran a desempeñar el cargo, dentro del plazo señalado en el artículo 63 constitucional.

Reformas a la Ley Electoral Federal de 29 de enero de 1970

Lo más importante de estas reformas fue regular lo que ya había quedado previsto en la Constitución, la reducción de la edad para el goce de derechos políticos; pasaba de los 21 años a los 18, así como la introducción de otras reformas de carácter procedimental, sin que se hubiesen cambiado las reglas para la calificación de las elecciones legislativas.

Ley Electoral Federal de 5 de enero de 1973

Este ordenamiento tuvo la pretensión de sistematizar las disposiciones que lo integraban. Otros preceptos, al establecer la elegibilidad de los candidatos a diputados y senadores, cuidaban que los candidatos no ocuparan cargos que les pudieran conceder ventajas indebidas en la elección. De igual manera, pretendían que quienes ocupaban un cargo de elección popular local concluyeran su ejercicio y no lo interrumpieran en busca de un cargo de elección federal. Así quedaba establecido, que los diputados a las legislaturas locales no eran elegibles para diputados federales o senadores durante el periodo de su encargo y que, tampoco, eran elegibles los presidentes municipales, salvo que se separaran definitivamente de sus cargos seis meses antes de la elección, en los casos siguientes: que hubieran pertenecido a municipalidades que constituían uno o más distritos electorales, o a municipalidades que constituyeran la mayor parte de la población de un distrito electoral, o que se trataba de municipalidades que fueron cabeceras de los distritos electorales.

De igual forma, la nueva ley introduce mayores requisitos a los documentos básicos internos de los partidos políticos: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, se pretendía con ello una mayor definición de su identidad, de sus programas y cargos públicos a que aspiraban, y una organización interna consolidada en la amplia mayoría de las entidades federativas, además de los procedimientos democráticos de sus dirigentes en actos públicos semejantes a los constitucionales, es decir, no cabía la posibilidad de celebrar las llamadas elecciones primarias; definitivamente, que sus emblemas o colores tendrían que estar exentos de alusiones religiosas o raciales.

La reforma electoral de 1977

En contraste con el sistema de diputados de partido existente con anterioridad, bajo el cual la oposición no pudo obtener más que una sexta parte de la Cámara de Diputados, esta reforma permitió que la oposición pudiera obtener hasta una cuarta parte del total de las

curules de diputados; ya que hasta 100 podrían ser electos por el sistema de representación proporcional, con independencia de que, de los 300 electos por el principio de mayoría relativa, la oposición pudiera ganar algunas curules.

La reforma política de 1977 concibió el sistema representativo de la Cámara de Diputados como un sistema mixto con un componente mayoritario dominante y otro proporcional para representar a la oposición; ya que no se trató, con este sistema, de reducir los fenómenos de distorsión, sino de dar un valor en curules relativamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido.

Con esta reforma, se modificaron los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política a fin de introducir el sistema mixto con dominante mayoritario. La Cámara de Diputados quedó integrada por 300 diputados electos en circunscripciones uninominales: distritos de mayoría, y hasta 100 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones plurinominales denominadas regionales, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas. Este sistema se inspiró en el modelo alemán utilizado para integrar la *Bundestag* (sistema mixto o de representación personalizada) (Nohlen, 1981: 519-520).

La reforma incluyó también el sistema del doble voto; uno para la elección mayoritaria y otro para la proporcional.

LA RENOVACIÓN POLÍTICA DE 1986-1988 Y LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

En México, las elecciones presentan un proceso de excepcional continuidad; ya que en el periodo que abarca los años 1920 a 2000, han sido electos 16 presidentes de la República, 5 mil 500 diputados federales y cerca de 600 gobernadores.

Por ello, desde entonces los diversos gobiernos federales han iniciado varias reformas constitucionales y legislativas tendientes a fortalecer la democracia. Si bien algunas parecieron, en su momento, simples retoques legislativos tendientes a dar una impresión de legitimidad a la permanencia del mismo partido en el poder, con el tiempo, todas ellas han sido un paso hacia la apertura política y hacia una mayor transparencia electoral. En los años anteriores se habían realizado diversas reformas tendientes a instaurar un régimen realmente democrático.

En materia de régimen electoral, en 1963 se estableció el primer sistema mixto mediante diputados federales de partidos; en 1977, este sistema fue sustituido por el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario para la Cámara de Diputados, las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados.

Simultáneamente a estas reformas, se fue reconociendo a los partidos políticos y ampliando su participación en la vida política. Así, en 1946 se les da reconocimiento al incorporarlos a la organización y vigilancia del ejercicio comicial a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Posteriormente, las leyes de 1951, 1963, 1973, y 1977 ampliaron esta participación.

En 1963 se les confirió algunas exenciones a los partidos políticos, y en 1973 fueron sujetos de prerrogativas. Se les reconoció constitucionalmente con el carácter de entidades de interés público.

Si bien todas estas reformas fueron el cimiento para la instauración de un régimen democrático en nuestro país, se volvió indispensable iniciar nuevas reformas para fortalecer esta democracia y consolidar el Estado de Derecho.

La reforma electoral de 1986

En cuanto a la primera etapa, que consistió en una ardua consulta popular, se implementó, al inicio del mando presidencial en el año de 1982, a cargo del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien anunció cambios en la vida democrática del país, medidas para fortalecer la división de poderes y el federalismo. Asimismo, se comprometió a realizar un debate público para analizar el proceso de reforma política, la función e integración del Senado y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Por ello, el presidente Miguel de la Madrid, expidió el 17 de junio de 1986 un acuerdo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio siguiente, que convocaba: a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal. Se realizaron durante los meses de julio y agosto un total de 16 audiencias en el Distrito Federal y cuatro en el ámbito regional, lo que permitió recoger una gama muy amplia y diversa de opiniones sobre la reforma electoral. A lo largo de estas consultas, el punto en común de todos los participantes fue el deseo de modernizar nuestra democracia y dotarla de los instrumentos necesarios para garantizar la expresión justa de la voluntad general. Asimismo, hubo concordancia en la necesidad de mantener el régimen representativo y el pluralismo ideológico, conquistas que era incluso menester reforzar.

En síntesis, de esta consulta nacional se desprendió el consenso de renovar nuestro sistema y no de sustituirlo por otro.

Una vez consensada la opinión general, el Poder Ejecutivo preparó una reforma electoral consistente en una reforma constitucional y en un nuevo Código Electoral.

El 3 de noviembre de 1986, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa del “Decreto por el que se reformaban los artículos: 52, 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, y fracciones II, III, y IV; 56, 60, 77, fracción IV, y decimoctavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La reforma constitucional de 1986

“La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México”,⁵¹ con esta cita el presidente Miguel de la Madrid dio pauta a la reforma constitucional electoral del 1986.

En la exposición de motivos de la iniciativa, el Presidente precisó: “La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la revolución, por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social y el desarrollo independiente”. Partiendo de ese principio, el espíritu de la reforma constitucional radica en el postulado de que la reforma afirma el derecho de los mexicanos a contar con instituciones electorales y a controlar el acceso al poder público.

El objetivo de la reforma consistió en sentar las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantuviera en perfección y fortaleza nuestro sistema mixto de representación; unifique los procedimientos de auto calificación electoral confiados a las Cámaras, crear mecanismos que traduzcan la corresponsabilidad en el proceso electoral de la sociedad, partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno, y un sistema de resolución del contencioso electoral.

La aprobación de este decreto de reformas a la Constitución política fue la pauta para la presentación, por parte del Poder Ejecutivo, de un Código Federal Electoral que perfeccionara los procedimientos electorales a fin de fortalecer los mecanismos y los órganos de preparación, desarrollo y de cómputo electoral, y eliminar cualquier obstáculo para la recepción del sufragio.

Una de las inquietudes del Ejecutivo consistía en instaurar un mecanismo que permitiera encontrar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios sin perjudicar la formación de una mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que se requería de un sistema que eliminara los riesgos de sobrerrepresentación de las mayorías así como la culminación de la voluntad popular, sistema que se quiso instaurar con la reforma constitucional de 1986.

La reforma que se aprobó mantuvo el sistema electoral mixto, por lo que se evitó una distorsión entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas, permitiendo, en cambio, la representación de las corrientes políticas nacionales sin que las fuerzas políticas se polaricen.

⁵¹ Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional del 3 noviembre de 1986.

La Cámara de Diputados queda integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de mayoría relativa y 200 lo son por el de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. En este precepto constitucional, se aumenta el número de diputados electos por la representación proporcional de 100 a 200, con la finalidad de preservar un equilibrio en la representación de la mayoría y de las minorías. Además, el artículo 53 Constitucional dispone, en su párrafo último, el número fijo de circunscripciones electorales de representación proporcional, fijado en cinco. En el texto anterior no se fijaba un número determinado de circunscripciones, sólo se decía que no podían ser más de cinco y le competía a la Comisión Federal Electoral determinar este número para cada elección. Esta determinación fue a favor de la legalidad electoral, ya que al sistema anterior se le reprochaba que daba a la Comisión una discrecionalidad innecesaria que permitía manipular la conformación de la circunscripción para efectos electorales.

En el mismo ordenamiento se admite la participación del partido mayoritario en el sistema de representación proporcional, pero de manera limitada. Con esto, la representación mayoritaria deja de ser la única vía de acceso a la Cámara para los partidos mayoritarios.

En efecto, el artículo 54 constitucional establece que la mayoría no podrá obtener más de 350 curules, o sea 70 por ciento de la Cámara de Diputados, en tanto a los partidos minoritarios les corresponderá 30 por ciento, o sea 150 curules (5 por ciento más que en el sistema anterior).

El mismo texto constitucional establece una serie de limitaciones cuya meta es preservar el equilibrio.

Para tener derecho a curules de representación proporcional el partido político deberá tener, por lo menos, 1.5 por ciento del total de los sufragios emitidos para las listas regionales en las cinco circunscripciones, siempre y cuando no haya obtenido 51 por ciento o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje de votos; o, si obtuvo menos de 51 por ciento de la votación nacional, y que su número de constancias sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. Con esto, lo que se quiso evitar es que un partido político que obtenga, por el principio de mayoría relativa la mitad de la Cámara, obtenga más curules por la representación proporcional.

Se asignará a cada partido, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinomial. En esta repartición se observaron ciertas reglas como:

- Ningún partido político tendrá derecho a más de 350 curules;
- Si ningún partido obtiene la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al que tenga mayor número de constancias de mayoría relativa le serán asignados diputados de representación proporcional hasta que alcance la mayoría absoluta de la Cámara; y

- En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta será decidida a favor del partido que tenga la mayor votación a nivel nacional en el sistema mayoritario.

Con estos mecanismos se pretende evitar una parálisis de la Cámara dotándola de una mayoría, pero garantizada la representación nacional de los partidos minoritarios. Se evita también, una sobreprestación del partido mayoritario, elevando con esto el debate político y enriqueciendo la contienda electoral. Además, con este sistema se fortalece la democracia, ya que los votantes tienen mayores opciones.

Además, se le ha otorgado al sistema proporcional la característica de auténtico foro electoral; ya que había sido contemplado exclusivamente, como una enclave para la participación de los partidos minoritarios. Antes, el sistema presentaba una dicotomía insalvable, constituida por compartimentos estancos en que concurrían, en forma separada, el partido mayoritario y los partidos minoritarios, el primero exclusivamente bajo el principio de mayoría y, los segundos, casi únicamente por medio del sistema de representación proporcional.

En cuanto al Senado, con esta reforma constitucional se regresó al sistema existente en 1917, mediante el cual, el Senado se renueva por mitad cada tres años. Con este sistema se buscó garantizar la continuidad de los trabajos legislativos al no sustituir la totalidad de los senadores, y darle a la Cámara alta una mayor presencia nacional. El regreso de este sistema fue objeto de numerosas críticas.

Con el fin de ajustar la renovación del Senado, el artículo 18 transitorio de la Constitución establece que de los senadores que se nombren en primer lugar, durarán en su cargo del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1994, durante la quincuagésima cuarta y la quincuagésima quinta legislatura, mientras que los que se nombren en segundo lugar, sólo durarán en funciones del 1 de septiembre de 1988 al 31 de diciembre de 1991.

En materia de auto calificación de las elecciones, se retoma también, el sistema vigente en 1917, por el cual, el Colegio Electoral de cada Cámara quedará integrada por todos sus miembros electos con su constancia o declaratoria respectiva. En el caso del Senado, integrarán también el Colegio electoral, los senadores de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio de su encargo. En el sistema anterior, sólo participaban en este Colegio un número limitado de legisladores.

Este sistema de auto calificación existió en México desde la Constitución de Cádiz y la Federal de 1824, sólo las Leyes centralistas de 1836 no aplicaron este sistema en lo relativo al Senado.

Con esta reforma, en la medida en que el Colegio Electoral es el que califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas sobre éstas, el Poder Legislativo refuerza su autonomía,

Además, se reducen a la mitad los términos de que disponen los presidentes de las mesas directivas para hacer llegar al Comité Distrital correspondiente los paquetes electorales. Esta modificación permitirá agilizar el cómputo y la publicación de los resultados definitivos.

En la ley electoral de 1977, se estipulaba que la demora en la entrega de los paquetes se justificaría sólo por causa de fuerza mayor. En el Código se adiciona un artículo para definir lo que se entiende por causa de fuerza mayor y se exige que dicha causa sea debidamente comprobada. Este agregado tiende a dar una mayor seguridad jurídica al proceso electoral.

Con el afán de reforzar dicha seguridad, la reforma de 1986 introdujo la obligación para los presidentes de casillas de fijar al término del escrutinio, en un lugar visible de la casilla, los resultados obtenidos en cada una de las elecciones. Esto, además, da mayor transparencia al proceso.

Además, también se acortan los plazos que transcurren entre el día de la elección y los cómputos distritales y de entidad federativa, así como la asignación de diputados de representación proporcional en la Comisión Federal Electoral. En la legislación de 1977, entre cada uno de tales eventos, transcurría una semana. Ahora se suceden de miércoles a domingo (artículos 296 y 306).

Los derechos de los representantes de los partidos políticos son reforzados en particular, el día de la elección, ya que el Código establece de manera expresa que estos gozarán de plenas garantías para el ejercicio de sus funciones y establece los únicos casos en los que podrán ser detenidos el día de la elección.

Una disposición, particularmente trascendente del nuevo Código, es la relativa a la facilidad para la integración de las coaliciones. La ley anterior sólo preservaba la identidad de los partidos políticos y asociaciones cuando integraban un frente, de tal forma que, cuando se presentaban bajo la forma de una coalición, tendrían que hacerlo bajo un solo registro y emblema. La regulación peculiar de la coalición determinó que no se utilizara esta figura. En cambio, el Código Federal Electoral permitía que los partidos políticos coaligados se presentaran a las elecciones bajo el registro y emblema del partido o partidos políticos registrados y coaligados (artículo 84). Al término de la elección, los partidos que convenían en coaligarse podrían conservar su registro, si la votación nacional de la coalición era equivalente a la suma correspondiente a 1.5% mínimo que cada uno de los partidos debía haber obtenido si hubieran participado separadamente (artículo 85). Los votos obtenidos por la coalición se distribuían en la manera en que se habían pactado en el convenio de coalición (artículo 86).

En materia de padrón electoral, el Código introduce reformas que tienden a hacerlo más confiable. Por ejemplo, se establece la revisión anual del padrón, con su correspondiente actualización y depuración, proceso en el que participan los partidos políticos (artículos 104, fracción III). Además, las funciones del Comité Técnico de Vigilancia se descentralizan

en las Comisiones Estatales y en los Comités Distritales desagregando de esta manera el proceso de vigilancia de las funciones del padrón y registro y permitiendo una función más eficaz y eficiente, que tendrá un impacto positivo en la confiabilidad del padrón.

En la nueva legislación, se adelanta un mes la fecha de entrega a los partidos políticos de las listas nominales básicas, el 1 de enero y las complementarias el 1 de abril para su revisión (artículo 104, fracción V). Las listas definitivas se entregarán a los partidos con más de tres meses de anticipación al día de la elección como la fecha límite para el cierre del empadronamiento. Anteriormente, se seguía el criterio de que debería haber solamente una por cada sección electoral, dando con ello lugar a desproporciones en el volumen de ciudadanos empadronados para votar, el Código ha adoptado una solución más flexible, permitiendo que cada Comité Distrital determine el número de casillas que se deberán instalar en cada sección (artículo 124).

La innovación más importante del Código Federal Electoral se dio en el ámbito de lo contencioso electoral. El conjunto de los recursos ha sido agrupado de manera sistemática en dicho Código. Estos recursos pueden ser interpuestos por los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales. Dichos recursos serán resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El Código instruye los recursos correspondientes a cada etapa del proceso electoral, ya que éste se divide en tres etapas por cuestiones de orden y para la interposición de recursos: etapa de preparación de la elección, la jornada electoral y la etapa posterior a la elección (artículo 158).

Así, durante la etapa preparatoria de la elección se pueden interponer el recurso de revocación, el recurso de revisión y el de apelación. Para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección, se instruye el recurso de queja (artículo 313). Quedaron eliminados los recursos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación.

Los escritos de protesta que los partidos políticos nacionales y los candidatos consideran necesarios deberán ser presentados durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a ésta.

Tendrán derecho a interponer los recursos los siguientes sujetos durante la etapa preparatoria de las elecciones: los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales y los ciudadanos para la respectiva elección federal (artículo 314). Durante la etapa posterior a la elección los partidos políticos podrán interponer recursos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección.

Los recursos deberán sujetarse a ciertas reglas de forma: deberán formularse por escrito; estar firmados por los promoventes y expresar el acto o resolución impugnada, el organismo

que realizó o la dictó, los preceptos legales que se presumen violados y la exposición de los hechos ocurridos. Sólo se admitirán pruebas documentales públicas. Si el promovente no ha acreditado su personalidad con anterioridad, lo hará al interponer el recurso (artículo 315).

Para la sustanciación de los recursos, los organismos cuyas resoluciones son impugnadas deberán remitir al organismo competente o al Tribunal; el escrito correspondiente, la copia de la resolución atacada, un informe circunstanciado, las pruebas y todos los demás elementos que se estimen necesarios para la resolución del recurso (artículo 316).

Una vez recibidos los recursos, el organismo competente y, en su caso, el Tribunal, admitirá o desechará de plano aquellos notoriamente improcedentes (artículo 317). Los recursos no tienen efectos suspensivos. La resolución de los recursos compete a las siguientes autoridades (artículo 318). La Comisión Federal Electoral es competente para conocer de los recursos de revocación interpuestos contra sus propios actos. A las Comisiones Estatales de Vigilancia, compete resolver los recursos de revisión que impugnan los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores y a las Comisiones Locales Electorales los recursos de revisión en contra de los actos de los Comités Distritales Electorales. El Tribunal de lo Contencioso Electoral, es el órgano competente para resolver los recursos de apelación presentados durante la etapa preparatoria y los recursos de queja.

Todos los recursos interpuestos dentro de los cinco días previos a la elección, serán resueltos por el Tribunal cuando éste resuelva los recursos de queja con los que estén relacionados.

El recurso de revocación (artículo 319) se interpone ante la Comisión Federal Electoral para impugnar sus propias resoluciones. Debe presentarse dentro de los tres días naturales contados a partir del día siguiente del en que se haya notificado la resolución recurrida. Las resoluciones de la Comisión Federal Electoral que recaigan sobre estos recursos, podrán ser impugnadas mediante el recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal.

El recurso de revisión (artículos 321 y 322) procede contra actos o acuerdos de las Comisiones locales electorales y contra las decisiones relativas a la aclaración que dicte el Registro Nacional de Electores.

Este recurso se interpone ante el organismo electoral o la oficina del Registro Nacional de Electores que dictó la resolución impugnada. Si se trata de actos o acuerdos de las delegaciones del Registro, el recurso se interpondrá ante las comisiones estatales de vigilancia.

El término para interponer el recurso de revisión es de tres días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se notificó la resolución recurrida.

El recurso de apelación (artículos 323 a 325) procede contra las resoluciones dictadas al resolver el recurso de revisión y contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral al

resolver los recursos de revocación. Se interpone ante el organismo electoral que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días siguientes al día en que ésta fue notificada.

El titular del organismo respectivo deberá enviar el escrito por el cual se interpone el recurso y las pruebas aportadas, al Tribunal de lo Contencioso Electoral, dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las resoluciones del Tribunal recaídas a los recursos de su aportación, a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones estatales electorales, a los comités distritales electorales, al Registro Nacional de Electores, así como a quien haya interpuesto el recurso.

La queja es el recurso que procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo Distrital y tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o la votación emitida en una o varias casillas (artículo 327). Se interpone ante el Comité Distrital respectivo, dentro del término de cinco días naturales, contado a partir del día siguiente a la práctica del cómputo distrital.

Los Comités distritales remitirán, dentro del término de tres días, al Tribunal, los recursos de queja que se hayan interpuesto ante ellos. El Tribunal los sustanciará de inmediato para resolverlos en el orden en que se reciban, debiendo hacerlo en su totalidad, dentro de los 5 días naturales anteriores a la instalación de los colegios electorales.

El presidente del Tribunal remitirá la resolución emitida sobre el recurso de queja, con el expediente relativo, dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal Electoral para la expedición de la constancia de mayoría en la elección de diputados por el sistema de mayoría relativa y cuando se trate de la elección presidencial, a fin de que la Comisión haga saber la resolución al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; a las Comisiones locales electorales cuando se trate de elección de senadores y a los colegios electorales de ambas Cámaras (artículo 329).

La resolución sobre el recurso de queja será notificada a los partidos políticos, mediante cédula colocada en los estrados del Tribunal, el mismo día en que la resolución se dicte, y deberá contener el nombre del partido y candidatos recurrentes, el distrito electoral, la elección de que se trate y los puntos resolutive del fallo (artículos 330).

En la práctica y, al término de la vigencia del Código Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas (Franco González Salas, en: *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988*, 1989) hace una revisión de la funcionalidad de estos recursos. Entre 1987 y 1988 se interpusieron 23 recursos de apelación ante el Tribunal, de los cuales 15 fueron resueltos y seis fueron reservados por estar relacionados con algún recurso de queja. A raíz de las elecciones tan competidas y tan impugnadas de 1988 los partidos políticos hicieron uso en forma masiva del recurso

de queja para impugnar los cómputos distritales, interponiendo un total de 593 recursos que fueron resueltos por el Tribunal. De estos, 181 (30.52 por ciento) fueron desechados por ser notoriamente improcedentes, ya sea porque no cumplían con los requisitos legales o porque quien los interpuso carecía de legitimidad; 324 (54.63 por ciento), fueron declarados infundados por falta absoluta de pruebas o porque las ofrecidas no eran las idóneas; 64 (10.79 por ciento), fueron declarados fundados parcial o totalmente. En uno de éstos, relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal ordenó que no se expidiera la constancia de mayoría, por lo que el caso fue resuelto de manera definitiva por el Colegio Electoral de la Asamblea, que declaró electo al candidato común de los partidos Popular Socialista y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

El Código establece lo que debe comprender toda resolución: fecha, lugar y organismo que la dicta; resumen de los hechos controvertidos; examen y calificación de las pruebas documentales; fundamentos legales de la resolución; puntos resolutivos y términos para su cumplimiento (artículo 334).

Las resoluciones del Tribunal tendrán los siguientes efectos: confirmar, modificar o revocar el acto impugnado; ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir las constancias de mayoría o de asignación, cuando en la elección respectiva se hayan dado los supuestos de nulidad; ordenar a las comisiones locales electorales no expedir las constancias de mayoría si se dio un supuesto de nulidad (artículo 335).

El Código Federal Electoral regula los casos de nulidad (artículos 336 a 339). La votación recibida en una casilla será nula en los siguientes supuestos: cuando, sin causa justificada, la casilla se hubiera instalado en lugar distinto al señalado por el comité distrital; cuando se ejerza violencia física o exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, de tal manera que afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos influyan en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error o dolo manifiesto en la computación de votos, que modifique sustancialmente el resultado de la votación; cuando el número de votantes anotados en las listas adicionales excede en 10 por ciento del número de electores con derecho a voto en la casilla; y, cuando, sin causa justificada, el paquete electoral sea entregado al comité distrital fuera de los plazos legales.

Los casos en que una elección es nula son: cuando los motivos de nulidad se declaren existentes en 20 por ciento de las secciones electorales de un distrito electoral, y sean determinantes en el resultado de la elección; cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral; cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la jornada electoral y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección; cuando en 20 por ciento de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiera impedido el acceso a las casillas de los representantes de los partidos o de los candidatos o se hubiesen expulsado sin causa justificada; no se hubiesen instalado las casillas; y cuando

el candidato a diputado de mayoría relativa, que haya obtenido constancia de mayoría no reúna los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución política.

Las nulidades sólo podrán ser declaradas por el Colegio Electoral que califique la elección respectiva. Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible el que sigue en la lista regional correspondiente al mismo partido.

En el rubro de las nulidades no se observa diferencia alguna entre el Código de 1986 y la legislación de 1977.

En el ámbito de las sanciones, el Código incluye dos nuevas sanciones que fueron en su momento objeto de numerosos comentarios tanto en la prensa como por parte de los ciudadanos. Una fue el aumento hasta mil días de salario mínimo de multa y prisión de cuatro a siete años a los ministros de culto religioso que induzcan al electorado a votar a favor o en contra de determinado partido político o candidato, así como en el caso de que fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado (artículo 343).

Se prevén sanciones para los funcionarios electorales consistentes en multa o prisión, o ambas y destitución del cargo en los siguientes casos: cuando no hagan constar oportunamente, las violaciones de que hayan tenido conocimiento durante el proceso electoral; cuando nieguen una inscripción al Registro, alteren, oculten o sustraigan documentación relativa al padrón; expidan credencial de elector a quien no le corresponda o nieguen su expedición o la entreguen en blanco; no proporcionen la documentación electoral en tiempo; siendo funcionarios de mesas directivas de casilla permitan que la votación se lleve a cabo en forma ilegal; se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos o de los candidatos; y retengan el paquete electoral (artículo 340).

De igual manera, se prevén sanciones similares en contra de los servidores públicos federales que incurran en las siguientes faltas: abusen de sus funciones e induzcan a los electores para votar a favor o en contra de un candidato; priven de la libertad a los candidatos, a sus representantes, a los representantes de los partidos políticos o a los funcionarios electorales sin causa justificada; e impidan indebidamente, la reunión de una asamblea o manifestación pública o cualquier acto legal de propaganda.

A los diputados y senadores que no se presenten a desempeñar sus funciones en el Colegio Electoral, se les suspenderán sus derechos políticos hasta por tres años (artículo 345). A las personas que habiendo sido electas diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar su cargo dentro de los términos constitucionales, se les suspenderán sus derechos políticos hasta por seis años (artículo 346).

El Código dispone que se suspenderá el registro de los partidos políticos en los siguientes casos: cuando acuerden la no participación de sus candidatos electos al Colegio Electoral; y,

cuando no acrediten comisionados ante la Comisión Federal Electoral o que queden sin representación durante dos sesiones consecutivas, previa notificación de la primera ausencia.

Ninguna suspensión de derechos políticos o suspensión o cancelación de registro procederá sin que, previamente, se oiga en defensa al interesado y se le permita presentar las pruebas tendientes a su justificación.

Cuando un acto suponga la comisión de un delito, la Comisión Federal Electoral deberá formular denuncia o querrela ante la autoridad competente con independencia de las sanciones previstas en este Código (artículo 350).

Como ya fue dicho antes, la gran innovación de la reforma electoral de 1986 fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En efecto, por primera vez en nuestra historia constitucional electoral, se crea un tribunal cuya competencia debía precisarse en la ley reglamentaria respectiva, poniendo así fin a un régimen contencioso electoral de carácter mixto, predominantemente político (Peza Muñoz Cano, 1968: 337).

En efecto, el contencioso electoral puede ser de dos índoles: jurisdiccional o político (Sánchez Bringas, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso electoral 1987-1988*, 1989). El contencioso es jurisdiccional cuando la acción de juzgar y calificar las elecciones compete a un órgano jurisdiccional. Con ello se garantiza validez, ya que los miembros del órgano electoral no están involucrados en el proceso electoral y por ende no son parte y juez al mismo tiempo al momento de calificar las elecciones. Además, este sistema permite que las pasiones no se desborden, por lo que el Poder Judicial ofrece en este ámbito una garantía mayor. El contencioso electoral es político, cuando el ente competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad del proceso electoral lo realiza la Cámara legislativa. En este sistema, la calificación de la elección se vuelve un acto político. Este procedimiento se basa en la teoría de la división de poderes, en la que cada uno de éstos es autónomo.

Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, competente para resolver los recursos en materia electoral de apelación y queja (artículo 352). Sus resoluciones sólo pueden ser modificadas por la Cámara de Diputados actuando en carácter de Colegio Electoral. Por ello, puede decirse que en el Código Federal Electoral, se optó por un sistema mixto, donde se combina el principio de auto calificación con el jurisdiccional, aunque el Tribunal es un órgano desvinculado, en cuanto a jerarquías, de los poderes del Estado.

El hecho de que el Código definiera al Tribunal como un organismo autónomo de carácter administrativo ha dado lugar a muchos comentarios en torno a su verdadera naturaleza. Para algunos comentaristas, no se trata realmente de un tribunal debido a su dependencia con el Poder Ejecutivo. Para otros, en términos constitucionales y haciendo una interpretación literal del artículo 60 constitucional se trata, exclusivamente, de un tribunal y no de

un organismo administrativo (Acosta Romero, Miguel, en: *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso electoral 1987-1988*, 1989). No existe en la realidad nexo jurídico alguno entre los funcionarios de la administración central y el Pleno del Tribunal. Para algunos autores como Francisco Venegas Trejo y Morales Canseco Gómez, el Tribunal es un órgano formalmente legislativo y materialmente judicial.

El tribunal se integra con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos, teniendo la iniciativa su origen en la Cámara de Diputados, donde se encuentran representados los partidos minoritarios. Durante los recesos del Congreso, la Comisión permanente hará los nombramientos (artículo 353).

El Pleno del Tribunal designará a su presidente para cada elección federal ordinaria.

Este sistema de nombramiento de los magistrados del tribunal fue también una innovación en México. Con este se asegura la capacidad, idoneidad y autonomía de los integrantes de este órgano.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal son: ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos; tener 30 años cumplidos al día de su nombramiento; haber transcurrido por lo menos cinco años a partir de que haya sido expedido y registrado su título profesional; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, a menos que se trate de uno que dañe seriamente la fama pública, como los de robo, fraude, falsificación y abuso de confianza; no pertenecer o haber pertenecido al estado eclesiástico o haber sido ministro de culto; no desempeñar o haber desempeñado cargo directivo nacional o estatal en algún partido político; no tener ni haber tenido cargos de elección popular (artículos 355). Los Magistrados serán nombrados para ejercer sus funciones en 2 procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. Su retribución proviene del erario.

Los secretarios y el personal auxiliar del Tribunal serán nombrados por su presidente. El Tribunal contará también con un secretario general (artículo 358).

El Tribunal resolverá siempre en pleno, debiendo integrarse con un mínimo de seis magistrados entre los que deberán estar su presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes; en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Las sesiones del Tribunal serán públicas (artículo 361).

La reforma constitucional de 1987; la Asamblea de Representación del Distrito Federal.

El 28 de diciembre de 1986 el presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso una iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, fracción VI; 79 fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo; 127 y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este decreto fue discutido y aprobado en una sesión

extraordinaria en enero de 1987 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

En la exposición de motivos el Presidente recordó uno de los compromisos que tomó el día que asumió la Presidencia de la República:

Mantendremos permanente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial.

La consulta popular a la que hizo referencia fue la que se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 1986 y en la que también se abordó el tema de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

El presente decreto contiene las reformas necesarias para articular esta participación ciudadana, y procura que la “relación entre el pueblo y el gobierno sea armónica y se encuentre establecida congruentemente”.

Si bien durante la consulta algunos participantes se manifestaron a favor de la creación de un Estado en el territorio del Distrito Federal, esta reforma constitucional ratifica las decisiones políticas del pueblo mexicano de constituirse en una República Federal y reservar la circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, mantener el estatus político y jurídico del Distrito Federal y conservar su sede en la ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824.

De las audiencias públicas se desprendió de manera mayoritaria la necesidad de preservar el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales y, se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se logre con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

En esta reforma constitucional, no se alteraron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias relativas al Distrito Federal, tanto por motivos presupuestales como legislativos. Así mismo, el gobierno del Distrito sigue a cargo del presidente de la República.

La presente reforma eleva a rango constitucional la decisión de que la descentralización y la desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad. Esta modificación se basó en el principio de que descentralización y desconcentración son el instrumento adecuado para atender en forma

democrática la problemática del Distrito, incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en su ejecución.

Este decreto crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana (artículo 73, fracción VI), que estará integrada por 66 diputados electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Con esto se respeta el pluralismo político y el pluripartidismo, ya que las decisiones las tomará la mayoría con la participación de las minorías.

Los miembros de la Asamblea serán electos para un período de tres años y deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución establece para los diputados federales. Su elección será calificada por un Colegio Electoral.

Los miembros de la Asamblea participarán en las facultades que se otorgan a ésta con relación a consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos. La Asamblea podrá dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios políticos, sociales, económicos y culturales, así como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano. Por ello, se propone que este órgano tenga competencia en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; y, prevención y readaptación social, entre otras.

Además, esta reforma le otorga facultades a la Asamblea para proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto y programas aprobados; y participar en la revisión de la cuenta pública que realiza la Cámara de Diputados, enviando para ello un informe.

La Asamblea tendrá facultades para citar a los servidores públicos del Distrito Federal, para que informe sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; podrá convocar a consultas públicas; y formular las peticiones que considere convenientes a las autoridades administrativas.

El Pleno de la Asamblea deberá analizar los informes que rindan sus miembros sobre el cumplimiento de sus funciones de consulta, promoción, gestoría y supervisión, para tomar las medidas que corresponden a su competencia.

La Asamblea del Distrito Federal será la autoridad encargada de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del presidente de la República. Con esto, la Asamblea podrá ejercer un cierto control sobre el Poder Judicial local.

La Asamblea celebrará dos periodos de sesiones ordinarias, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 65 y 66 constitucionales. En la apertura del segundo período de

sesiones de la Asamblea, el 15 de abril de cada año, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República, para presentar un informe por escrito respecto del estado que guarda la administración en el Distrito Federal. Esto permitirá una comunicación mayor entre los Poderes de la Unión, respecto del Distrito Federal.

Los miembros de la Asamblea gozarán del fuero constitucional por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y serán sujetos de la responsabilidad de los funcionarios públicos prevista en el Título Cuarto de la Constitución política.

Esta reforma otorgó también, la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que prevea la ley correspondiente.

Se otorga también, el derecho de iniciativa popular para diez mil ciudadanos. Con esto se pretende perfeccionar la democracia en el Distrito Federal. La reforma de 1987 elevó a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito Federal, ya que son éstos quienes mejor conocen los problemas y carencias en obras y servicios.

Si bien estamos aún, lejos de instituciones y mecanismos realmente democráticos, esta reforma marcó el inicio de la autonomía y la democratización del Distrito Federal. Sería sólo hasta los años noventa cuando se lograría la creación de instancias y mecanismos mucho más democráticos.

Para articular esta reforma constitucional el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma al Código Federal Electoral.

La reforma al Código Federal Electoral de 1988

El 18 de diciembre de 1987, se aprobó el Decreto por el cual se adiciona el Código Federal Electoral con un Libro Noveno. Dicho Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988.

Esta reforma fue relativa a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea es un órgano de representación ciudadana; dotado de autonomía; con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; y con capacidad para realizar funciones de control de la administración pública del Distrito Federal (artículo 366).

En lo relativo a la integración de la Asamblea, el Código establece que ésta se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una circunscripción

plurinominal (artículo 368). Por cada representante se elegirá un suplente. La Asamblea de Representantes será renovada a cada tres años.

Para poder ser electo representante del Distrito Federal se deberán reunir las siguientes condiciones: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos al día de la elección; ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicios activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía, cuando menos 90 días antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección; no ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección; no ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser magistrado o secretario del Tribunal de lo Contencioso Electoral; no ser miembro de la Comisión Local Electoral ni de los comités distritales electorales del Distrito Federal, salvo que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la fecha de elección; no ser ministro de algún culto religioso; no ser titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, ni titular de las unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección; no ser senador o diputado federal o local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, y contar con su credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral (artículo 370).

Los Representantes de la Asamblea no podrán ser reelectos para el período inmediato, sin embargo tratándose de suplentes se permitía que éstos, fueran electos para el período inmediato como propietarios, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio.

Los partidos políticos podrán registrar, simultáneamente, un máximo de diez candidatos a representantes a la Asamblea por mayoría relativa y representación proporcional en la lista regional de la circunscripción. La candidatura para un cargo de representante es incompatible con las candidaturas a senador, diputado federal y presidente de la República (artículo 372).

En caso de vacante del titular y del suplente electos por mayoría relativa la Asamblea convocará a elecciones extraordinarias. Las vacantes de los miembros electos por el principio de representación proporcional se cubrirán con los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva (artículo 373).

La elección de los miembros de la Asamblea debía celebrarse en la misma fecha que la elección de diputados federales. La Comisión Federal Electoral y la Comisión Local Electoral,

los comités distritales electorales y las mesas directivas que se integraran para la elección de los diputados federales, senadores y presidente de la República, se harían cargo simultáneamente, de la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los términos para el registro de candidatos para la Asamblea, por el principio de mayoría relativa fue fijado del 1 al 15 de mayo, y para los de representación proporcional del 15 al 30 de mayo (artículo 384).

Las boletas para la elección de los miembros de la Asamblea, se imprimirían conforme al modelo aprobado por la Comisión Federal Electoral, el que debía llevar impresas las listas de los candidatos, propietarios y suplentes, postulados. Las boletas referidas debían contener los siguientes datos: distrito electoral uninominal; mención de que se trata la elección para Representantes de Asamblea; color o combinación de colores y emblema del partido político; nombres y apellidos de los candidatos; un solo círculo por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos por mayoría relativa y la lista de candidatos por representación proporcional; y las firmas impresas del presidente y secretario de la Comisión Federal Electoral (artículo 390).

Al término del cómputo distrital de las elecciones federales, los Comités Distritales Electorales debían proceder al cómputo de la elección de los representantes de la Asamblea (artículo 395). Concluido este cómputo, los Comités tenían las siguientes obligaciones: enviar a la Comisión Federal Electoral y a la Comisión Local Electoral copia de las actas de la elección y de las actas de cómputo distrital, y un informe relativo a esta elección; formar el paquete de la elección, con los paquetes de las casillas, copia de todas las actas de cómputo y remitirlo al Colegio Electoral de la Asamblea para su depósito y salvaguarda en tanto se califica la elección; y enviar al Tribunal de lo Contencioso Electoral los recursos de queja que se hubiesen interpuesto y la documentación relativa a los cómputos distritales respectivos (artículo 396).

La Comisión Federal Electoral era el órgano encargado de expedir las constancias de mayoría relativa, cuando no se hubiese interpuesto el recurso de queja; y así lo determine la resolución del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Posteriormente, la Comisión procedía a la asignación de miembros de la Asamblea, electos por el principio de representación proporcional, conforme a las siguientes reglas (artículos 400 a 403). No tenía derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea, electos por el principio de representación proporcional, el partido que no obtuviera 51 por ciento o más de la votación efectiva en el Distrito Federal, y su porcentaje del total de la Asamblea, superior o igual a su porcentaje de votos; y obtuviera menos de 51 por ciento de la votación efectiva del Distrito Federal y su número de constancias de mayoría relativa, sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Asamblea del Distrito Federal. Cuando se dieran los anteriores supuestos, se tenían que deducir de la votación de la circunscripción plurinominal los votos de los partidos que se encuentren en alguno de los supuestos referidos. Para la asignación de miembros de representación proporcional a los demás partidos se aplicará entre ellos la fórmula de primera proporcionalidad.

Si algún partido obtuviera 51 por ciento o más de la votación efectiva del Distrito Federal y el número de constancias de mayoría relativa, representan un porcentaje del total de la Asamblea, inferior a su referido porcentaje de votos, tenían derecho a participar en la distribución de Representantes a la Asamblea electos, según el principio de representación proporcional, hasta en tanto la suma de Representantes que se hubieran obtenidos por ambos principios, representaran el mismo porcentaje de votos.

A ningún partido político se le pueden reconocer más de 46 miembros, lo que representa aproximadamente 70 por ciento de la integración total de la Asamblea, aun cuando hubiera obtenidos un porcentaje de votos superior.

Si ningún partido político obtiene 51 por ciento de la votación efectiva del Distrito Federal y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados miembros por representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Asamblea, será decidida a favor de aquel de los partidos empatados, que hubiera alcanzado la mayor votación en el Distrito Federal, en la elección de Representantes por mayoría relativa.

En lo referente al contencioso electoral y a la calificación de la elección, el Capítulo Octavo del Código precisaba que se aplicarían las reglas previstas en el Libro Séptimo del mismo, referentes a los recursos de nulidades y sanciones, siempre y cuando no se opongan a las siguientes disposiciones: procederá el recurso de revisión ante la Comisión Federal Electoral, respecto de las resoluciones de la Comisión Local Electoral del Distrito Federal; procederá el recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral y la Comisión Local Electoral del Distrito Federal al resolver los recursos de revisión; y respecto al escrito de protesta se tenía que remitir por los comités distritales electorales al Tribunal de lo Contencioso Electoral, conjuntamente con el recurso de queja (artículo 404).

Por lo que se refiere al Colegio Electoral de la Asamblea, se precisaba que el mismo estaba integrado por los presuntos representantes que hubieran obtenido constancias de mayoría o de asignación. Se establecía que era competente para calificar la elección de sus miembros, en única instancia (artículo 405).

Se destaca la obligación del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de remitir el expediente y la resolución emitida sobre el recurso de queja, dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal Electoral, para los efectos de la expedición de las constancias de mayoría en la elección de los miembros de la Asamblea del Distrito Federal (artículo 406).

Por último, la reforma de referencia, en sus artículos transitorios, hacía mención a su entrada en vigor, siendo ésta el 7 de enero de 1988, lo anterior en virtud de que la misma fue

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año. Por otra parte, se precisaba en su segundo transitorio, que la elección de los miembros de la Asamblea para el periodo de 1988 a 1991, tendría lugar el primer miércoles del mes de julio de 1988. Posteriormente, el 1 de junio de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la última reforma al Código Federal Electoral antes de su abrogación. En esta reforma se modificaron los artículos 7, 9 y 343 del Código Federal Electoral.

En el artículo séptimo relativo a las obligaciones de los ciudadanos se agregó un párrafo en el que se establece que se sancionará a los ciudadanos que no cumplan con sus obligaciones de votar en las elecciones federales, de desempeñar los cargos federales para los que fueron electos y de desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos.

Llama la atención en esta modificación el hecho que se sancione a los ciudadanos que no ejerzan su derecho de voto ya que éste por definición es libre. De igual manera, la sanción a quienes no desempeñen cargos federales o funciones electorales resulta redundante ya que el mismo Código, en los capítulos respectivos, prevé sanciones para estos casos.

En el artículo noveno relativo a los requisitos para ser diputado federal se aportan dos modificaciones. En la fracción II referente a la edad para ser diputado se agregan las palabras “como mínimo” refiriéndose a los 21 años. En la fracción XI se establece que los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales, de los comités distritales electorales no podrán ser candidatos a diputados a menos que se separen de su cargo seis meses antes de la elección. En esta reforma el término se reduce a tres meses. Siendo estos requisitos aplicables a la elección de representantes de la Asamblea del Distrito Federal, puede ser éste el motivo por el que se redujo dicho término.

Como se mencionó anteriormente, una de las críticas que se le hizo al Código Federal Electoral fue justamente lo elevado de las sanciones que se imponían a los ministros de cultos religiosos. Con esta reforma se reducen dichas sanciones y sobre todo ya no se consideran como delito, por lo que sólo se castigan con una sanción de índole administrativa.

LAS REFORMAS ELECTORALES DEL PERIODO 1989-1995 Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

El proceso de evolución de la justicia electoral mexicana en los últimos 16 años requiere ser comprometido y evaluado a la luz de las transformaciones sociales, políticas y culturales que han servido como su contexto. En efecto, junto a la dinámica interna inherente a los debates jurídicos doctrinarios ocurridos en la materia, la influencia del entorno global en el que éstos han tenido lugar es un factor imprescindible para explicar el sentido y alcance de cada una de las reformas ocurridas desde la segunda mitad de la década de los años 80.

En una perspectiva general, puede plantearse que el aceleramiento de la dinámica reformista en esta etapa, después de más de 100 años de relativo aletargamiento en la materia,⁵³ obedece a lo que en una retrospectiva histórica ha sido llamado “el reclamo democrático”, entendido como la exigencia social para poner al día el entramado jurídico institucional encargado de regular el acceso y el ejercicio del poder público en México, así como fortalecer las instituciones encargadas de resolver las controversias e impartir justicia en términos electorales.

Después de la reforma político-electoral de 1986-1987, que planteó la existencia de un sistema mixto de calificación de la elecciones tanto para el Poder Legislativo como para el Ejecutivo y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), pero que mantuvo en lo fundamental la resolución en última instancia en los Colegios Electorales, las reformas de 1989-1990 y de 1993 deben ser vistas como momentos especialmente relevantes, en el horizonte de la construcción de un sistema electoral moderno, en general, y de un sistema de resolución de controversias electorales plenamente fortalecido, en lo particular. Es evidente el salto jurídico-político que representaron tales reformas, está íntimamente vinculado a las características de las coyunturas político-electorales respectivas,⁵⁴ mismas que se analizarán más adelante.

De hecho, el proceso de transición política nacional tuvo como referente central la necesidad de modificar las instituciones y procedimientos regulatorios de la competencia interpartidista, en el marco de una cultura política-práctica, costumbres y hábitos desde los cuales la sociedad y los propios actores políticos asumían e interpretaban el sistema dentro del cual actuaban –que operó siempre como factor definitorio de los límites y alcances de las transformaciones institucionales–. De esta manera, la forma tradicional de regular el acceso al poder público se convirtió en el obstáculo más significativo en la ruta de la mutación del sistema político posrevolucionario a un sistema cabalmente democrático, en donde la impartición de justicia constituía un componente de fundamental importancia.

Después de todo, como ha recordado Norberto Bobbio, la democracia, en su definición mínima, implica un conjunto de reglas procesales a partir de las cuales se determina quién está legítimamente autorizado a tomar las decisiones públicas, respetando todas y cada una de las etapas indicadas por dichas reglas. En este mismo sentido, también Giovanni Sartori

⁵³ Cabe destacar a este respecto el profundo efecto de “la tesis sostenida por Ignacio L. Vallarta, quien desde 1878 advertía sobre los riesgos que corría la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se le sometía a presiones políticas que demeritaran su prestigio como máximo órgano jurisdiccional federal, por tal razón, en nuestro país la justicia electoral se (mantuvo) sustancialmente en el ámbito de competencia de las autoridades establecidas expresamente para atender todo lo relativo a la preparación, desarrollo y calificación de los comicios” (Núñez Jiménez, 1993: 194).

⁵⁴ Sobre todo las elecciones del 6 de julio de 1988 revelaron la incapacidad del sistema electoral para estar a la altura de la creciente competitividad partidaria (REYES DEL CAMPILLO, en: *Política y Gobierno: En la transición mexicana*. 1990)

ha propuesto una de las topologías clásicas para diferenciar los sistemas democráticos de aquellos que no lo son; una topología basada en la distinción entre los sistemas de partidos competitivos y los no competitivos, donde la existencia de reglas e instituciones que garanticen una contienda abierta, equitativa y transparente, con la consecuente confiabilidad de sus resultados, es el criterio fundamental para determinar el tipo de sistema de que se trata.

En el caso mexicano, y en la medida en que nunca fueron suprimidas las garantías individuales ni las libertades fundamentales, ni dejaron de existir formalmente los procesos electorales periódicos, era evidente que las llamadas transiciones propias de los regímenes autoritarios tradicionales, por la refundación del conjunto del sistema jurídico institucional. En términos de la apertura y consolidación de un sistema de carácter plenamente democrático, la asignatura pendiente era, sin lugar a dudas, la referida a la organización y calificación de los procesos electorales, así como a la resolución de las controversias respectivas, temática en la que se concentraban los cuestionamientos a la legitimidad del régimen político.

Las reformas específicas en materia de justicia electoral se enmarcaron en movimientos transformadores de más amplio alcance que funcionaron como su contexto de posibilidad. Baste señalar por ahora que la reforma de 1989-1990 crea el Tribunal Federal Electoral como un avance importante en materia de justicia electoral. La reforma le imprime un carácter autónomo, le otorga mayor firmeza jurídica a sus resoluciones y en general dota de un mayor rigor técnico-jurídico al procedimiento contencioso. De esta manera, el órgano encargado de la justicia electoral, en una de sus modalidades, transita de ser un órgano estrictamente administrativo a otro con capacidad jurídica de más amplio alcance. Esta etapa sería complementada con las reformas de 1993, que al contemplar la desaparición de la autocalificación de las elecciones para los miembros del Congreso de la Unión, amplía en consecuencia las facultades de los órganos del Instituto Federal Electoral para declarar la validez de las elecciones y hacer del Tribunal Federal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Con ello, la etapa 1989-1995 se vuelve fundamental en la historia del sistema electoral de México, sobre todo porque a partir del contenido de las reformas mencionadas el país se orienta a la construcción de un sistema democrático sustentado en un sistema de partidos competitivos, en donde la solución de controversias juega un papel central en la generación del ambiente de confianza política e institucional indispensable para dotar de estabilidad y legitimidad al conjunto del sistema político.

Por ello, retomar el periodo de las reformas electorales entre 1989-1995 como una de las etapas trascendentes en la conformación de una institucionalidad moderna en materia de justicia electoral, resulta necesario en la ruta de la comprensión del esfuerzo colectivo realizado por la sociedad mexicana en aras de construir reglas, procedimientos e instituciones funcionales, confiables y plenamente concordantes con las necesidades de un tejido social crecientemente plural, con mayores niveles de participación y responsabilidad, así como más exigente con respecto a lo que se espera de sus instituciones.

La justicia electoral en marcha

Una vez publicado el COFIPE se procedió a dar los pasos subsecuentes para la preparación del proceso electoral de 1991. En materia de justicia electoral, el 3 de octubre de 1990 se publicó el Decreto presidencial que designaría a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral. La ceremonia de protesta de los magistrados e instalación del Tribunal se realizó el 11 de octubre de 1990 (*Tribunal Federal Electoral*: 169). La instalación correspondió a la Sala Central del TRIFE, que a su vez tenía su sede en la Ciudad de México y que constituyó la cabecera de la primera circunscripción plurinominal. A partir de ese momento se integraron las Salas Central y Regionales, con el siguiente listado de magistrados y en el orden subsiguiente:

- La Sala Central estuvo integrada por el magistrado: José Fernando Franco González Salas, como presidente de la misma, y los magistrados José Luis de la Peza Muñoz Cano, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Ernesto Javier Patiño Camarena, como propietarios y Víctor Carlos García Moreno y Jesús Orozco Henríquez como magistrados suplentes.
- La Sala Regional con sede en Durango estuvo conformada por: Juan Ángel Chávez Ramírez como presidente y los magistrados Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros como propietarios y Roberto Flores Lavín como Magistrado suplente. La Sala Regional en Xalapa tuvo a José Fernando Ojesto Martínez Porcayo como Presidente y a los magistrados Francisco Loyo Ramos y Rodolfo Jorge Ortiz Escobar como propietarios y a Jorge Schleske Tiburcio como magistrado suplente.
- La Sala Regional en Guadalajara fue encabezada por Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco como presidente y los magistrados Ángel Rafael Díaz Ortiz y Gabriel Gallo Álvarez como propietarios, así como Jaime Cedeño Coral como magistrado suplente. La quinta y última Sala Regional del Tribunal Federal Electoral asentada en Toluca estuvo dirigida por Edmundo Elías Musi como presidente y por los magistrados propietarios Juan Manuel Mendoza Chávez y Jorge Sánchez Cordero Dávila.

Como se sabe, la primera circunscripción comprendería los casos correspondientes al Distrito Federal y a los estados de Puebla y Tlaxcala; la segunda, a Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; la tercera circunscripción abarcaría Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la cuarta circunscripción se integraba para cubrir los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Finalmente, constituyeron la quinta circunscripción de Guerrero, México, y Oaxaca (Galván Rivera, 1997: 9).

En la sesión inaugural como Presidente del Tribunal el Magistrado José Fernando Franco González Salas señaló con respecto al Tribunal Federal Electoral lo siguiente:

Hoy se ha dado un paso más en la institucionalización de nuestra vida política, la democracia no ha nacido en un acontecimiento o momento determinado, tampoco es monopolio de nadie. Es producto del esfuerzo de todos los mexicanos, de su pasado y su presente, que seguramente seguirá transformándose y evolucionando. Contamos con una rica historia y nuestro presente por su complejidad y dinamismo nos impone el compromiso de seguir construyendo un México más próspero, más fuerte e independiente, más unido, más justo y democrático.

LA REFORMA DE 1996 Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Aunque las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994 establecieron un clima favorable para las elecciones federales del propio 1994, al grado que puede afirmarse que hasta esa fecha fueron las menos cuestionadas en la historia de nuestro país, bastó que concluyeran para que diversos actores políticos reclamaran la asunción de nuevas reformas, fundamentales dirigidas a garantizar la equidad en las contiendas electorales, con especial referencia al financiamiento de los partidos políticos, al acceso a los medios de comunicación y a la conformación de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones.⁵⁵

Fue en este marco, que, en su discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal afirmó que era necesario llevar a cabo una reforma electoral definitiva, expresando que:

Los mexicanos queremos una vida democrática a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad. Sin embargo, debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes.

Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades, sin sacrificar nuestras diferencias. Ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el Gobierno, entre los estados y la Federación. Un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva.

Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social. Ratifico mi respetuosa convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación.

México exige una reforma que sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empeñan los procesos electorales.

⁵⁵ El Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando tenía la calidad de candidato electo a la presidencia de la República, reconoció que no obstante que su elección había sido limpia, ciertamente había sido también inequitativa.

Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo desde luego el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales.

La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática.

Si bien esa reforma electoral habrá de aplicarse por primera vez en las elecciones federales de 1997, debemos esforzarnos para llevarla a cabo tan pronto como lo permitan los consensos necesarios. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados.

Sabré asumir mi responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo y estoy seguro que todos los partidos políticos sabrán asumir que la competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la ciudadanía.

México quiere un Gobierno que aliente la democracia, responda a las demandas de un cambio inspirado en la justicia, la libertad y la paz, un cambio hacia el bienestar, un cambio con espacios y oportunidades para todos, un cambio orientado por el consenso y regido por la democracia. México quiere un Gobierno para el cambio con estabilidad; éste es el Gobierno que a partir de hoy sabré presidir.⁵⁶

Fue así, como el titular del Ejecutivo Federal instruyó al Secretario de Gobernación para que se iniciaran de inmediato los trabajos tendientes a lograr una reforma política de gran significación, a través del diálogo con los partidos políticos con representación en el Congreso. El primer fruto de este esfuerzo fue el Acuerdo Político Nacional suscrito el 17 de enero de 1995 por los respectivos presidentes de esos partidos,⁵⁷ en el que se asumieron los compromisos siguientes:

⁵⁶ Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, Año Legislativo I, Primer Periodo Ordinario, 1 de diciembre de 1994, Diario núm. 13: 920-921.

⁵⁷ El documento fue denominado "Compromiso para un Acuerdo Político Nacional" y fue firmado por Carlos Castillo Peraza, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional; Ma. de los Ángeles Moreno, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; Porfirio Muñoz Ledo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; y Alberto Anaya Gutiérrez, Presidente de la Comisión Política Nacional del Partido del Trabajo. En tal acto fungió como testigo de honor el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León.

- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas;
- Establecer, de forma imperativa, las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes;
- Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas, que incorporen los criterios de la reforma electoral federal;
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía;
- Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho;
- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarán con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas;
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales, dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos; y
- Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones postelectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

Unos meses más tarde, el 18 de junio de 1995, el Partido Acción Nacional anunció su retiro de la mesa de negociación y al día siguiente el Partido del Trabajo hizo lo propio. El motivo principal del retiro de Acción Nacional era que en las elecciones celebradas el 28 de mayo de ese año en el estado de Yucatán, había ocurrido una gran cantidad de irregularidades, lo que ponía en duda la legitimidad de la elección del gobernador.

A estos motivos de alejamiento del diálogo entre los partidos políticos, hasta que el 16 de agosto, la Comisión de Concordia y Pacificación (establecida con motivo del conflicto en el Estado de Chiapas y conocida por sus siglas como COCOPA), hizo público el documento denominado “Reiniciar el diálogo para la reforma del Estado: Una exigencia nacional”, en el que invitaba a los partidos políticos a reanudar las negociaciones atinentes al caso. Ese mismo día el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática suscribieron conjuntamente el documento intitulado “Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral”, que marcó la pauta para continuación de las negociaciones de esos partidos con el Partido Revolucionario Institucional y el Gobierno Federal.

En forma paralela a estas mesas de negociación, el Instituto Federal Electoral realizó un esfuerzo de carácter institucional al que se denominó Foro para discutir la Reforma Política, que se llevó a cabo los días 3 y 4 de julio de 1995 en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

Durante estas jornadas, se expusieron diversas propuestas relativas a la justicia electoral, muchas de las cuales trascendieron a otras etapas del proceso de reforma político-electoral.

Entre ellas, se encontraba ya, de manera recurrente, la de establecer mecanismos de control jurisdiccional orientados a la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos y al examen de constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral, así como la idea de incorporar al entonces Tribunal Federal Electoral al ámbito del Poder Judicial de la Federación.

A estas reuniones se les denominó genéricamente como el Seminario del Castillo de Chapultepec, del cual surgió un documento que fue dado a conocer el 16 de enero de 1996 con el nombre de Sesenta puntos para la reforma política-electoral.

Entre los puntos de este documento, por la importancia que revistieron para las posteriores reformas relacionadas con la autoridad jurisdiccional electoral federal, conviene destacar las siguientes:

- Las contenidas en los puntos números 1 y 2, en los que se sugirió el control constitucional respecto de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos y de la legislación electoral federal y local, depositándose en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para dirimir las controversias que se generaron sobre la legislación electoral; asimismo, se propuso la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, dotándolo de competencia para desahogar recursos sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales locales; por otra parte, se sugirió la incorporación en los procedimientos constitucionales de los conceptos de preclusión y definitividad, que son propios de la materia electoral;
- En los puntos 17 y 18 se reiteró la necesidad de integrar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación con el carácter de organismo jurisdiccional de pleno derecho y se planteó la idea de que los Magistrados que lo integran fueran nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores, a propuestas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- En el punto 52 se tocó el tema de la calificación de los procesos electorales, apuntándose que debía otorgarse al Tribunal Federal Electoral la facultad para efectuar la declaración de validez de todas las elecciones federales y, por lo que hace a la elección presidencial, notificar al Congreso para que el candidato electo rindiera su protesta ante el cuerpo depositario del Poder Legislativo; y
- En el punto 56, se proponía que en los artículos 41 y 116 de la Constitución, fueran incluidas normas para que en las legislaciones que regulan los procesos electorales federales, de tal forma que se diera lugar a un control constitucional eficiente respecto de las leyes y procesos electorales.

El 30 de enero de 1996, se reanudaron las negociaciones en torno a la reforma del Estado, bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación; sin embargo, el 17 de febrero el Partido Acción Nacional se retiró, nuevamente, de la mesa de discusión, en protesta por la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en la que se determinó otorgar la victoria al Partido Revolucionario Institucional en la elección municipal de Huejotzingo.

Manteniéndose al margen de las negociaciones, el Partido Acción Nacional, los días 1 y 2 de abril de 1996, presentó diversas iniciativas ante la Cámara de Diputados, referidas a la reforma del Estado, entre las que se contemplaban las relativas a la materia electoral.

Por lo que toca al entonces Tribunal Federal Electoral, en las iniciativas en cuestión, se proponía que fuera incorporado al Poder Judicial de la Federación y que el nombramiento de los Magistrados que lo integraban fueran realizados por la Cámara de Diputados a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual estaba en consonancia con los resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec, con excepción de lo relativo al órgano encargado del nombramiento de los Magistrados del Tribunal, que en la otra propuesta se depositaba en la Cámara de Senadores.

En las iniciativas del Partido Acción Nacional, también se propuso la supresión de la excepción contenida en el artículo 105 constitucional, para permitir que la Suprema Corte de Justicia pudiera conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, mientras que el control de la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales se dejaba al Tribunal Electoral.

Asimismo, dicho partido político planteó que el Tribunal Electoral se encargara de la calificación de la elección del Presidente de la República, dejando a la Cámara de Diputados la declaración definitiva e inatacable de la validez de la misma.

Mientras tanto, sin la participación del Partido Acción Nacional, los otros tres partidos con representación en el Congreso de la Unión, continuaron las negociaciones en las oficinas de la Secretaría de Gobernación. Así, el 22 de abril de 1996 dieron a conocer un documento que contenía 79 puntos con los consensos alcanzados por ellos; este documento fue conocido como Acuerdos de Bucarelli, en alusión al lugar en que se encuentra la sede de esa Secretaría de Estado.

Son muchos y muy variados los temas que se consensaron en los Acuerdos de Bucareli, razón por la cual, nos concentramos en los aspectos relacionados con la autoridad jurisdiccional electoral federal.

Por principio de cuentas, en consonancia con las propuestas anteriores, también se arribó a la conclusión de incorporar al entonces Tribunal Federal Electoral, al ámbito del Poder Judicial de la Federación y, al igual que en las iniciativas panistas, se proponía que los ministros y magistrados electorales, fueran electos por una mayoría de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, mediante propuesta formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se planteó la necesidad de crear un organismo de carácter administrativo encargado de la vigilancia y la disciplina en el Tribunal Electoral, en cuya integración concurrían el propio Tribunal Electoral, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, en los Acuerdos de Bucareli, se adoptó la idea de permitir la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales federales o locales, con atribución a la Suprema Corte de Justicia de la competencia para conocer de ella.

Finalmente, otro de los aspectos relevantes del documento en mención, fue el relativo a los medios de impugnación en la materia electoral, entre los que se propuso la incorporación de mecanismos de control constitucional de actos y resoluciones de autoridades federales y locales.

Posteriormente, en mayo de 1996, el Partido Acción Nacional regresó a la mesa de negociaciones, una vez que se resolvió el conflicto postelectoral en Huejotzingo, mediante la renuncia del presidente municipal priísta; este arreglo político, puso la mesa para concluir con un amplio consenso el proceso de negociación de la reforma política-electoral, el cual cristalizó con la iniciativa de reformas a la Constitución dada a conocer suscrita conjuntamente por el Presidente de la República y por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo, en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Adoptando una visión de conjunto del proceso que antecedió a la reforma constitucional y legal de 1996, arrancado desde diciembre de 1994, puede afirmarse que, aunque en un principio los aspectos relativos al entonces Tribunal Federal Electoral se encontraban en un segundo plano, poco a poco las ideas para establecer un sistema integral de control constitucional en la materia electoral fueron abriéndose paso y con ello, se puso en evidencia también la necesidad de transformar al Tribunal en un órgano de control constitucional, para lo cual era indispensable adscribirlo al Poder Judicial de la Federación, lo cual a la postre se convertiría en un aspecto esencial de ese proceso de reformas.

EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se caracteriza porque establece de manera conjunta y ordenada, los procedimientos mediante los cuales todo aquél que sienta vulnerada su esfera de derechos político-electorales por un acto o resolución de autoridad, puede acudir a un Tribunal altamente especializado, para la protección de esos derechos, así como para la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Las características de generalidad de la LGSMIME deriva, no de la que está investida toda ley jurídica en sentido material, esto es, a su indeterminación subjetiva dado que las hipótesis normativas no están dirigidas a un sujeto individualmente considerado (UNAM, Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 1998: 1963-1964), sino que tiende a implementar un conjunto ordenado de medios de impugnación a través de los cuales se puede controlar con base en la técnica jurídica y de manera integral, la constitucionalidad y legalidad de todos

los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales del país, sean éstas de índole federal o bien de carácter local; de ahí que su observancia se extiende a toda la República.

Por otro lado, necesariamente debe recordarse que, con motivo de la expedición de esta Ley General, se derogó del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la parte relativa al Libro Séptimo intitulado “De las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas”, el cual durante casi seis años fue de la competencia del Tribunal Federal Electoral.

Delimito lo anterior y a fin de comentar las características esenciales de la normatividad aludida, se realizará una exposición temática de su contenido, atendiendo a la propia distribución de la Ley con base en los preceptos legales más representativos.

La LGSMIME, de conformidad con lo previsto en su artículo 1, es reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁸ En el mismo artículo, se prevé que dicha ley es de orden público y de observancia obligatoria en toda la República.

De acuerdo con los objetivos que se persiguen en este libro, a continuación haremos referencia a aquellos artículos de la Ley en cita, con los que se reglamentan las disposiciones constitucionales relativas a la procedencia de los juicios y recursos en ella previstos, así como a los órganos competentes para conocerlos y resolverlos.

Al respecto, de acuerdo a lo previsto por el artículo 2, párrafo 1, es importante destacar que en la resolución de los medios de impugnación previstos en esa Ley, las disposiciones se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional y, a falta de indicación expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

EL DERECHO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

El sistema federal de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra caracterizado por la existencia de un régimen jurídico dual, al que concurren en su formación y desarrollo los órganos de naturaleza federal y local. Dicho régimen se compone de, al menos, treinta y tres subsistemas; existen autores que encuentran algunos más, por ejemplo, al distinguir un ámbito “constitucional” distinto del que corresponde al ámbito “federal”, aunque junto a éste, más allá de tales discusiones, lo cierto es que en el Estado mexicano encontramos numerosas instituciones que son reguladas de manera diferente según se trate de una u otra entidad federativa. El rubro que nos interesa comentar es el electoral.

⁵⁸ Con mayor pulcritud, debió señalarse que esta Ley es reglamentaria de los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho electoral es uno de los ámbitos jurídicos donde más desarrollo doctrinal y legislativo se ha dado en los últimos años, especialmente, desde finales de la década de los años setenta, con la reforma política de 1977, que vino a trastocar los principios y modos de organización política tanto a nivel federal, como local y municipal. Esta transformación responde a diversas exigencias, tanto internas como externas, que han impulsado un modelo de acceso al poder público más confiable y que permite mayor estabilidad al modelo político-constitucional.

Este auge se advierte en la producción académica; las fuentes de consulta electoral tuvieron un crecimiento impresionante en la década de los años 90 del siglo pasado, comparadas con las anteriores décadas en conjunto. Este apogeo aparece marcado y explicado por la influencia de autores extranjeros y la acelerada transformación del sistema político-electoral mexicano. El fortalecimiento de la materia electoral se nota, especialmente, por el reconocimiento como disciplina autónoma y el aumento en la oferta de programas especializados.

¿Por qué genera tantas expectativas el derecho electoral? Creemos que porque en ese concepto hemos terminado por encasillar la esencia del modelo democrático: en el derecho electoral pretendemos encontrar la teoría del modelo democrático, a la vez que nos muestra el modelo adoptado por cada estado o ente político para conseguirlo.

Por supuesto, no se ha arribado al modelo ideal. El cambio electoral debe contextualizarse en el proceso de transición democrática que caracteriza al Estado mexicano, especialmente, a partir de la parte final de la década de los años ochenta, y que forma parte de un esfuerzo de “reforma integral” del propio estado. La doctrina mexicana ha sido pródiga en la discusión de este tema. Y este proceso de reconversión no sólo se da en el ámbito federal. Las instituciones electorales de las entidades federativas han experimentado similares avances, marcados por el seguimiento de las normas que dicta el constituyente permanente federal y que las legislaturas locales incorporan al ordenamiento estatal y municipal. Eso no excluye la posibilidad, como lo dejan en claro algunos de los autores, de innovaciones o reglas que surgen y son exclusivas de las entidades federativas (Calvo Barrera, 2006: 8).

A pesar de lo anterior, debemos reconocer que la regla general es que la pauta de conducta, en la legislación electoral, sea marcada por el contenido de la propia Constitución federal. Un ejercicio de revisión permitirá advertir que las disposiciones relativas no se encuentran ubicadas en un apartado específico de la Constitución federal, sino que están dispersas a lo largo del articulado constitucional. La parte principal puede localizarse en el artículo 116, relativo a la división del poder público local, en donde se definen competencias, atribuciones y organización básicas. También encontramos incidencia en las normas referidas a la ciudadanía (arts. 34, 36, 38).

En el citado artículo 116 constitucional, encontramos los principios básicos relativos a la elección de gobernador en los estados; la elección de los integrantes de cada una de las legislaturas locales; así como las garantías y principios que deben observarse en la organización de las elecciones locales y en la función electoral en el ámbito local.

Sin embargo, debe insistirse que en todos los casos se trata de principios básicos, cuyo seguimiento por parte del legislador local puede entrañar modificaciones sustanciales que no contravengan el espíritu del constituyente federal. Se trata de la guía mínima para garantizar un modelo electoral de carácter democrático y que cumpla con los contenidos constitucionales reconocidos en el artículo 40, pero cuyo contenido puede ser ampliado, siguiendo la autonomía del legislador local (Calvo Barrera, 2006: 9).

Esta posibilidad de desarrollo legislativo ha dado pie a numerosas reformas. Debe señalarse que muchas de estas reformas, aunque calificadas de reformas políticas o de reformas de Estado, han sido simplemente reformas electorales. Y este es precisamente el elemento que justifica la existencia de trabajos dedicados a las entidades federativas y sus sistemas electorales o sus regímenes jurídico-electorales, en la materia electoral local. Debe constituirse un marco teórico mínimo a partir del cual el legislador local desarrolle, construya en su ámbito territorial, esa materia electoral. Sobre este último concepto, habrá que recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado diciendo que *son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, 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.*

Aunado a lo anterior, es preciso conocer la experiencia electoral de otras entidades para hacer frente a las numerosas propuestas de reforma política que se discuten en México, y que requieren de información oportuna para un debate que permita arribar a un consenso sobre una verdadera reforma política. Hay una discutible preferencia para iniciar la reforma política mediante la reforma constitucional. Afortunadamente, hay también propuestas de reforma integral que no ponen el mayor énfasis en la reforma electoral, sino que son, con mucho, verdaderas propuestas de transformación del poder público.

En otras ocasiones, hemos reflexionado sobre la necesidad de reformar las constituciones locales. Esa reflexión queda en el tintero, no sin antes señalar que la reforma constitucional debe ser integral, es decir, contribuir al desarrollo democrático tal y como nuestro sistema educativo nacional debiera entenderlo el concepto y aplicarlo: *un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.* Sin embargo, y aquí tomamos la cita del maestro Elisur Arteaga sobre Montesquieu: “estos sabios, estos sabios, no sé en que mundo viven; a mí me parece que cada uno entiende las cosas al revés”. La reforma integral en el ámbito local es pues necesaria, pero no indispensable (Cienfuegos Salgado, 2006: 10).

Volviendo al tema de los postulados y propósitos de la reforma y con el ánimo de cerrar mis reflexiones sobre el tema, me permito recordar el derecho electoral, en palabras de Manuel Aragón,

No es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ese es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza, precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales. Pero para llevar al cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de elección popular.

El estudio del derecho electoral en las entidades federativas adquiere relevancia, así como elemento sustancial, en el diseño institucional de un modelo democrático de país. No sólo es parte de una estructura jurídica o de un régimen político. El derecho electoral es un elemento que permite de manera directa la existencia de un sistema de vida basado en la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. De ahí la necesidad de considerar en primera línea la educación política; ese es un gran reto que deben afrontar las instituciones y los actores políticos: educar políticamente, y, hay que tenerlo presente, nadie transmite lo que no sabe. Todos debemos aprender a aprender si queremos transitar a mejores estadios de democracia local, y sobre todo tratar de construir una idea regional de democracia y de sistema electoral, lo mismo que de partido político, no en balde se ha señalado que “los partidos estatales son la representación de ese México plural y diverso, que se resiste a participar en los marcos de los partidos nacionales, que opacan con sus prácticas centralistas, la diversidad regional en materia social, política y electoral” (Cienfuegos Salgado, 2006: 18).

Como menciona Miguel Carbonell Sánchez, en el proceso de construcción democrática hubo un punto de ingenuidad: se creyó que la democracia podría asentarse sin contar con los principales protagonistas de cualquier sistema democrático: los ciudadanos. En las sociedades de las entidades federativas esto resulta palpable. Además, se pensó que el establecimiento de un régimen democrático (cualesquiera que fueran los criterios para hacer tal consideración) podía por sí solo servir para remontar problemas ancestrales: “habiendo democracia, se pensaba se borrarán para siempre y de inmediato la pobreza, el analfabetismo, la desigualdad, la marginación, la violencia social, la tortura, en suma, la injusticia toda. Como era de esperarse, la democracia hizo su arribo, pero todos esos problemas siguieron –y continúan– existiendo”.

V

Causal abstracta de nulidad de elección en México

Las elecciones constituyen el método político de dar legitimidad a los poderes de los Estados, razón por la que, en la medida en que exista una renovación democrática y efectiva de los poderes del Estado, se podrá hablar de una verdadera gobernabilidad, sustentada en una legitimación en el ejercicio del poder por quien ocupe dichos cargos.

La causa abstracta de nulidad se implementó para verificar si se produjeron desaseos e irregularidades que normalmente no están contempladas en las llamadas causales típicas o específicas de la legislación federal o local. Esta causa surge de una interpretación sistemática, funcional y armónica de diversos preceptos constitucionales cuyo objeto es la tutela de las elecciones.

Una de las razones por la que se analizó la causa abstracta de nulidad de elección, fue sin duda que desde su surgimiento se han generado problemas de certeza jurídica a los actores políticos. Como ejemplo, pueden citarse los casos de gobernador de Jalisco, Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Nayarit y Coahuila, en los que se dieron hechos de mayor trascendencia, incluso que los ocurridos en el distrito uninominal Federal con sede en Torreón, Coahuila e, incluso, que los efectuados en la elección de gobernador de Tabasco, sin que, por algunas razones, se hubiera declarado la nulidad de elección.

En unos casos, existieron errores de técnica jurídica en el planteamiento de los conceptos de violación, o bien, insuficiencia de medios probatorios para comprobar las aseveraciones planteadas. Sin embargo, en aquellos en que ha procedido la anulación de los comicios electorales, puede apreciarse que no existe una base normativa delimitada y definida en la que la autoridad electoral competente, se apoyó para determinar o medir, objetivamente y con certeza, las consecuencias o efectos de las conductas producidas antes, durante y después de la jornada electoral, las cuales afectaron, según se dice en las respectivas sentencias, al electorado y, por tanto, fueron consideradas suficientes para declarar que se transgredieron los principios rectores del proceso electoral.

A pesar de ello no se han establecido parámetros normativos definidos o que delimiten los alcances de los efectos que producen diversas conductas acaecidas antes, durante y después de una elección, las cuales pudieran implicar una trasgresión grave e irreparable de los principios rectores fundamentales de un proceso electoral determinado, es posible afirmar

que la aplicación de la causal abstracta de nulidad sin parámetros objetivos, puede provocar incertidumbre jurídica en los actores políticos.

NOCIONES GENERALES

El proceso electoral está conformado por una serie de etapas, perfectamente diferenciadas por plazos y actos electorales, en las que participan para su instrumentación diversas autoridades, partidos políticos y ciudadanos.

Las leyes electorales se han estructurado, considerando que los votos emitidos por los electores pueden estar afectados de algún vicio imputable tanto a funcionarios electorales, como a representantes partidarios o a ciudadanos que afectan la credibilidad de los resultados consignados en las casillas respectivas; tales vicios se verán reflejados en los cómputos distritales o de entidad federativa y que mediante mecanismos de cascada pueden inclusive ocasionar la nulidad de toda una elección.

La falta de una teoría de las nulidades de los actos de la materia electoral, se ha convertido en un problema, es por ello que “con el fin de regular los nuevos casos que surgen con motivo de procesos electorales, el legislador ordinario ha venido ampliando un catálogo de hechos que pueden acarrear la nulidad de votación recibida en casilla o de una elección” (Gomez Lara, 1993: 4).

En el presente capítulo se analizarán los principales criterios jurisdiccionales adoptados por la máxima autoridad electoral, sobre la base de los principios y valores protegidos en la materia electoral que, paulatinamente, ha superado a una lista de causales de nulidad que antiguamente se consideró de carácter limitativo.

Concepto de causa abstracta de nulidad de la elección

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2001) señala que causa es aquello que se considera como fundamento u origen de algo, y por otro lado abstracto significa algo difícil de comprender, para explicar mejor la palabra referida, está el término abstracción, el cual significa el tener conocimiento de una cosa prescindiendo de las demás que están con ella.

Así, puede llegarse a inferir que, literalmente causa abstracta, es aquello que tiene su origen o fundamento en el conocimiento de una cosa prescindiendo de las demás que están con ella. Es evidente que esta definición meramente gramatical es imprecisa para los efectos jurídicos que se busca en el presente libro.

Por nulidad electoral es posible entender la ineficacia de la votación recibida en una casilla, o en una determinada circunscripción geográfica en que se divide el territorio nacional para efectos de una elección, decretada por resolución de autoridad competente.

Ahora bien, dentro de la doctrina en materia electoral, no se encuentra una definición que pueda aplicarse exactamente a la causa abstracta de nulidad, tal vez, por ser una adaptación reciente por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada de una interpretación sistemática y funcional de los principios y valores que deben respetarse para el desarrollo de elecciones democráticas.

Sin embargo los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Mauro Miguel Reyes Zapata y Leonel Castillo González han realizado algunas notas con relación a la integración del concepto de la causa abstracta con base en los siguientes puntos:

1. Recae únicamente sobre una elección, no respecto a la votación recibida en alguna casilla, aspecto que se rige por el catálogo taxativo de causas de nulidad, previstas expresamente en la ley.
2. Se produce por la inobservancia de elementos constitutivos y esenciales de una elección democrática, auténtica y libre, sin la concurrencia de los cuales, los comicios carecerían de esas calidades. Dicha inobservancia debe ser determinante para el resultado de la elección.
3. En atención a lo anterior, su materia no versa únicamente sobre los vicios producidos durante la jornada electoral, sino que se refiere también a los que se hayan dado antes y después de dicha jornada, esto es, en cualquier parte del proceso comicial.
4. Incumbe declararla de oficio a la autoridad facultada por la ley para la calificación de la elección de que se trate, en el acto en el que se hace la calificación. No proporciona acción directa a los partidos políticos o a los candidatos a través de los medios de impugnación; sin embargo, los representantes de aquéllos tienen la opción de alegarla y de presentar documentos en particular en la sesión correspondiente, que celebre el órgano administrativo calificador. Si las alegaciones son desestimadas, los partidos políticos tienen a su alcance el ejercicio de la acción respectiva en contra de tal alegación.
5. La declaración surge, en su caso, como resultado de la verificación que hace dicha autoridad, de los referidos elementos constitutivos y sustanciales de una elección democrática, auténtica y libre, a fin de decidir si tales elementos se han surtido en los comicios materia de la calificación. La nulidad implica, que en el proceso electoral correspondiente se inobservaron uno o varios de esos elementos y que tal inobservancia fue determinante para el resultado de la elección.

Lo ordinario es que los principios que rigen a una elección democrática, auténtica y libre se observen y, por tal motivo, la autoridad electoral declara, a menudo, la validez de la elección y otorga la constancia de mayoría al triunfador de los comicios.⁵⁹

Ahora bien, toda vez que en la doctrina no existe un concepto exacto de lo que es la causa abstracta, parece más acertado acudir a lo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo al resolver los juicios de revisión constitucional electoral, identificados, bajo el número SUP-JRC-487/2000⁶⁰ y acumulado, y el SUP-JRC-120/2001,⁶¹ ya que en dichos juicios se estableció que toda elección debe reunir elementos imprescindibles para que se considere producto del ejercicio popular.

Con base en lo anterior, es posible definir a la causa abstracta de nulidad como aquella ineficacia atípica⁶² decretada por la autoridad competente, respecto de una elección por haberse transgredido de manera grave e irreparable los principios rectores fundamentales de un proceso electoral determinado.

En ese sentido, para que se produzca la causa abstracta de nulidad en la elección, debe haber una flagrante violación a cualquiera de los siguientes elementos fundamentales: elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Por lo tanto, de suscitarse hechos y circunstancias que impliquen la inobservancia de alguno o algunos de esos requisitos, se pondrá en duda la validez de la elección y por tanto se podría producir la nulidad de la misma.

⁵⁹ Notas inéditas proporcionadas por el primero de los citados magistrados, las cuales fueron autorizados para citarlos en trabajos de investigación.

⁶⁰ Tal resolución es conocida usualmente como el *Caso Tabasco*, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

⁶¹ Dicha sentencia en la práctica es conocida como la correspondiente al *Caso Yucatán*, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veinticuatro de julio de dos mil uno.

⁶² Este adjetivo fue criticado por el magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata en la entrevista que se cita, porque pudiera pensarse que el decir atípico significa no tener tipo (como en materia penal) y consecuentemente no estar regulado en la ley, en sus palabras lo mejor es decir simplemente *causa abstracta*, ya que cualquier sentencia debe estar debidamente fundada y motivada y no sería congruente decir que dicha causa no tiene regulación y por ello es atípica. Sin embargo por atípico se quiere decir que no se encuentra expresamente en la legislación, –contrario a lo sostenido por el Magistrado– aunque dicha situación se traduzca invariablemente en una regulación indirecta, pues tal y como se ha explicado, ésta surge a través de una interpretación normativa de diversos artículos constitucionales.

Ahora bien, es de señalarse que quien determina si se produce o no la nulidad de la elección por la *causa abstracta*, es la autoridad competente en cada situación que se somete a su decisión, atendiendo a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos por ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes para que pueda producir efectos.

Evolución del concepto de nulidad abstracta

Del estudio realizado sobre la legislación electoral en materia de nulidades, se desprende que ninguno de los ordenamientos analizados reconocía lo que ahora denominamos la causa abstracta de nulidad, ya que en materia de nulidades regía principalmente el principio de estricta observancia a la ley.

El propio Tribunal Federal Electoral consideraba que sólo se podía proceder a la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección, si los hechos denunciados se ajustaban rigurosamente a las figuras previstas en la ley, además de que debían quedar fehacientemente probados todos y cada uno de los elementos que configuraban la causa invocada, para que surtiera su acreditación plena.

Lo anterior queda sustentado con algunas tesis relevantes y de jurisprudencia emitidas por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en su primera época.

CAUSAS DE NULIDAD. IRREGULARIDADES QUE NO CONSTITUYEN. Si bien es cierto que algunas irregularidades constituyen violaciones a preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éstas por sí mismas no pueden afectar la votación recibida en las casillas, sino que deben ser administradas con otros supuestos que debidamente acreditados puedan actualizar algunas de las hipótesis de nulidad que establece el artículo 287 del citado ordenamiento legal (Tribunal Federal Electoral, 1992: 212).

De la anterior jurisprudencia podemos observar que cualquier violación que se argumentara para nulificar la votación recibida en casillas debía estar sustentada exclusivamente en los supuestos que el Código Electoral señalaba, por lo que las violaciones tenían que ajustarse a lo regulado por el propio legislador, si se querían hacer valer como causas de nulidad.

El siguiente criterio relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, se refería a que la falta de respeto al voto no podía constituir una causa de nulidad, y tal razón obedecía, a que no estaba prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como una causa de nulidad específica, sin embargo veremos más adelante que la violación al voto constituye uno de los pilares sobre los que se edifica la causa abstracta de nulidad.

SECRETO DEL VOTO. NO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD LA FALTA DE RESPETO. Independientemente de que resulte o no cierta la afirmación del recurrente, en el sentido de que no se respetó el secreto al voto, ello no está previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como causal de nulidad de la votación recibida en casillas (Tribunal Federal Electoral, 1992: 213).

De las tesis antes transcritas, se observa que el criterio manejado por el Tribunal Federal Electoral, recogía el principio de estricto derecho que establece “no hay nulidad, sin ley”, y de ahí la imposibilidad de anular por analogía o mayoría de razón. En ese sentido, quedó plasmada la no existencia de supuestos de nulidad distintos a los enunciados por la normatividad.

Sin embargo, este criterio fue variando a lo largo de los años (aunque no respecto a que sólo son causas de nulidad las típicamente establecidas en la ley), en 1994, la Sala de Segunda instancia en materia electoral, emitió un criterio relevante que, sin ser obligatorio, constituyó un avance respecto de la concepción cerrada que se había adoptado en materia de nulidades. Este criterio sirve de antecedente en la adopción de otras circunstancias, respecto de la nulidad en la elección. El criterio se titula:

CAUSAL GENÉRICA DE NULIDAD. SU ESTUDIO POR PARTE DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL PROCEDE AUN DE OFICIO (Tribunal Federal Electoral, 1995: 724 y 725) y el texto de la misma señala:

El artículo 290 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que: 1. Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en una entidad, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección. 2. Las Salas del Tribunal Federal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente”. Como se puede advertir en el párrafo 2 del precepto en comento, se consagra una facultad distinta de la que se establece en el párrafo 1 del mismo numeral, pues no se impone limitación a la potestad anulatoria de las Salas del Tribunal, en el sentido de que las causales de nulidad tengan que haber sido invocadas y plenamente acreditadas por los partidos políticos justiciables. En consecuencia las Salas pueden llegar a declarar la nulidad de una elección mutuo propio, cuando adviertan que, por el número, la naturaleza y la trascendencia de las violaciones cometidas durante la jornada electoral, la elección llevada a cabo no deba subsistir.

Con la reforma constitucional aprobada en julio y agosto de mil novecientos noventa y seis, se dio un gran momento del cambio político al que incluso se le denominó ‘el eslabón de un proceso democratizador que llevaba años instalándose y desplegándose en nuestro país’ (Becerra, 1997: 7).

A través de la misma, se gestaron grandes avances en materia electoral, entre ellos una autonomía de órganos electorales, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, pero sobre todo dos grandes aportaciones que me parecen las más importantes son:

- a) El control de constitucionalidad de los actos en materia electoral, y;
- b) La instalación de un sistema integral de medios de impugnación con una separación de temas y una mejora sustancial, con el fin de que cualquier acto electoral fuese recurrible.

La primera de las contribuciones constituye una verdadera posibilidad de impugnar actos y resoluciones hasta una instancia constitucional, pues como sabemos las resoluciones del Tribunal Federal Electoral tenían el carácter de definitivas e inatacables, es decir, se encontraban exentas de cualquier revisión posterior aún cuando contravinieran la propia Constitución, incluso abarcaba actos de autoridades locales de las diversas entidades federativas, los cuales pese a que estuvieran violando incluso derechos fundamentales quedaban sin revisión alguna.

Con la reforma de 1996, se da al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el carácter de máximo⁶³ órgano especializado en materia electoral, y consecuentemente, se le dota de la facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, así como el análisis de la constitucionalidad de actos y resoluciones controvertidos en ambos niveles.

Respecto de la segunda aportación, el establecimiento de diversos medios de impugnación que salvaguardaran intereses electorales, la propia exposición de motivos de esta reforma, anunció la intención de establecer un sistema integral de justicia en materia electoral, de forma tal que por primera vez existiesen en nuestro orden jurídico, diversos mecanismos para que todas las leyes electorales se sujetaran invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, se da una protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos y finalmente, el establecimiento de la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales.

⁶³ Es importante señalar que a pesar de que constitucionalmente, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 23 de mayo de 2002, la contradicción de tesis 2/2000, estableció que el referido Tribunal sólo podía manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no fuera para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, con lo que dejó un vacío en la defensa y tutela de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que, algunos ministros, entre otros, Cossio Díaz y Luna Ramos, estiman necesario realizar una nueva reflexión del tema y, en su oportunidad, ver la posibilidad de cambiar el criterio sustentado en la jurisprudencia número 23/2002, cuyo rubro es el siguiente: **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

De lo antes señalado, se observa que el legislador, previendo el surtimiento de diversas situaciones, buscó que éstas fueran susceptibles de ser revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ello buscó que todos los actos y resoluciones de las diversas autoridades electorales fueran impugnables.

Los medios de impugnación (anteriormente contenidos en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), fueron recogidos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

El objeto fundamental de la ley fue el establecimiento de mecanismos jurídicos que garantizaran el sometimiento de los actos y resoluciones electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad, no siendo la excepción en materia de nulidades.

En la exposición de motivos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, se respetaron en lo general los supuestos de nulidad de votación recibida en casillas, contemplado en la legislación anterior; la única modificación fue la inclusión de un caso genérico de anulación de la elección, cuando existieran irregularidades graves plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o cuando las actas de escrutinio y cómputo pusieran en duda la certeza de la votación y fuesen determinantes para el resultado de la misma.

Esta ley conservó la llamada causal genérica de nulidad, para que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con un margen mucho más amplio de apreciación, pudieran declarar la nulidad de una elección de diputados o de senadores cuando se hubiesen cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral y que fueran determinantes para el resultado de la votación.⁶⁴

Asimismo, se respetaron las causales de nulidad de la elección de Diputados y de Senadores, ya señaladas en el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y únicamente precisaba, que la anulación por inelegibilidad de candidatos sólo tenía lugar cuando los dos integrantes de la fórmula respectiva que obtuvieron la constancia de mayoría resultaran inelegibles.

En esa tesitura, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral permite que las diversas causales de nulidad de votación y de elección reguladas en ella, se agrupen en diversos grupos de la siguiente forma:

⁶⁴ Iniciativas presentadas durante la LVI Legislatura por el Ejecutivo Federal, proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario de los Debates, número 24, jueves 7 de noviembre de 1996. Turnada a la Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

- Causales específicas de nulidad en casilla, reguladas en el artículo 75 del ordenamiento citado, incisos *a)* al *j)*.
- Causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, regulada en el artículo 75, inciso *k)*.
- Causales expresas de nulidad de la elección de diputados o senadores, reguladas en el artículo 76 y 77, y por último,
- Causal genérica de nulidad de la elección de diputados o senadores, regulada en el artículo 78 de la citada ley, con motivo de la comisión, en forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate y se encuentren plenamente acreditadas.

Es evidente que del simple texto de la ley no es posible inferir la existencia de una causa abstracta de nulidad, y quizá pueda concluirse que tal y como su nombre lo indica, se trata de una causa que no encuentra su regulación como una causal específica, pero que, sin embargo, la interpretación que se le dio, fue que dicha causa establecía sus bases sobre diversa normatividad electoral, tal y como se explicará más adelante.

Si de la legislación comentada no se puede encontrar el fundamento de la causa abstracta de nulidad de la elección, debemos cuestionarnos ¿cómo es que esta causa tuvo su surgimiento? Pues bien, se trata de una interpretación legal adoptada por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que por vía de la misma experiencia advirtió la necesidad de tutelar aquellas violaciones graves acaecidas en el proceso electoral, mismas que debían sanearse para garantizar un proceso electoral equitativo, legal y, desde luego, democrático.

La Sala Superior del propio Tribunal Electoral, ha resuelto varios asuntos relevantes, que sirvieron de base para la construcción de esta causa abstracta de nulidad, pero son pocos los fundamentales para el desarrollo de los elementos de la misma y elaboración del presente capítulo; éstos son conocidos como los casos: Tabasco, Jalisco y Colima.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE A LA CAUSA ABSTRACTA DE NULIDAD DE ELECCIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en diversos asuntos respecto de la causa abstracta de nulidad de la elección de gobernadores, diputados e incluso de municipales, realizando una interpretación sistemática y funcional de diversos ordenamientos que regulan la materia electoral, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hasta la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los casos que se analizan a continuación se consideran la fuente de explicación de la causa abstracta estudiada, incluso dichos asuntos han servido de precedentes para la resolución de otros muchos casos planteados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pudiendo formar con los mismos jurisprudencia electoral y tesis relevantes, las cuales serán estudiadas en páginas posteriores.

Casos relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A continuación se analizan aquellos casos en donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aplicó la causa de nulidad abstracta, incluyendo el caso Jalisco por ser la entidad sede de la investigación.

Caso Tabasco

Este asunto se puede considerar como fundamental en la explicación de la causa abstracta de nulidad de la elección de gobernador, fue en diciembre del 2000, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, en relación con un juicio de Revisión Constitucional Electoral⁶⁵ presentado por diversos partidos en contra de la elección de Gobernador de Tabasco.

Analizaremos esta sentencia, partiendo de los problemas que se le presentaron a la Sala Superior del Tribunal, la manera en que los resolvió, los hechos que quedaron acreditados por el acervo probatorio que presentaron los partidos políticos en la impugnación de la elección y concluiremos con los criterios que adoptó la resolutora e incluso el voto particular formulado en dicha ejecutoria.

En el año 2000 se celebraron elecciones en el estado de Tabasco para elegir gobernador, resultando triunfador el candidato del Partido Revolucionario Institucional; sin embargo, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional se inconformaron ante la instancia local sin verse beneficiados, en contra de tal resolución, acudieron al Tribunal Electoral

⁶⁵ El juicio de revisión constitucional es un medio de impugnación excepcional, de estricto derecho, con el que se pueden combatir los actos de las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar los comicios electorales o resolver las controversias que se surjan durante éstos, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los cuales son: *a)* Que sean definitivos y firmes; *b)* Que violen 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 forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

del Poder Judicial de la Federación para que se pronunciara respecto de la validez de la elección impugnada.

El problema central de la impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación versaba en dos aspectos fundamentales:

1. Si en la legislación electoral del Estado de Tabasco, se encontraban supuestos o situaciones jurídicas que dieran lugar a declarar la nulidad de la elección de Gobernador y,
2. Si las irregularidades cometidas durante las diversas etapas del proceso electoral eran suficientes para provocar la nulidad de la elección de gobernador.

Respecto del primer problema y a pesar de que el tribunal electoral local señaló que en materia de nulidades regía el principio de estricta observancia (criterio que fue sostenido antiguamente por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, que dispone: “no hay nulidad sin ley”), toda vez que en su Código Electoral Local no estaba prevista la nulidad de la elección de gobernador y por lo tanto no podía acogerse. La Sala Superior llegó a la conclusión de que conforme a la legislación electoral del Estado de Tabasco, sí cabía la posibilidad de declarar la nulidad de la elección de Gobernador a través del recurso de inconformidad previsto en ese ordenamiento legal.

Para sostener ese criterio la Sala Superior, expuso los siguientes argumentos:

1. El artículo 278⁶⁶ del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, preveía alguna especie de nulidad que podía afectar la elección de Gobernador, y no sólo el cómputo de la misma.
2. Dentro de las nulidades establecidas en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Único⁶⁷ de ese ordenamiento, no se establecían causales de nulidad específicas respecto de la elección de Gobernador, sino exclusivamente para las elecciones de Diputados por mayoría relativa, presidentes municipales y regidores.

⁶⁶ *Artículo 278.*- Las nulidades establecidas, en este título podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, consecuentemente, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección de un distrito electoral uninominal para la fórmula de Diputados de mayoría relativa; o la elección para Gobernador del Estado o Presidentes Municipales y Regidores; asimismo, para la impugnación de cómputo de circunscripciones plurinominales. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal, respecto de la votación emitida en una o varias casillas de una elección en un distrito electoral uninominal, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso de inconformidad.

⁶⁷ Libro Séptimo. De las Nulidades, del Sistema de Medios de Impugnación y de las Faltas y Sanciones Administrativas; Título Primero De las Nulidades; Capítulo Único De los Casos de Nulidad.

3. Uno de los efectos que producían las resoluciones a los recursos de inconformidad en el artículo 329,⁶⁸ fracción IV, del cuerpo normativo indicado, era la declaración de nulidad de la elección y la revocación de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal del Instituto Electoral de Tabasco; el artículo 107, fracción XX, asignaba la atribución al mismo Consejo, para efectuar el cómputo de la elección de Gobernador y expedir la constancia correspondiente –como única atribución–, ya que las constancias para los diputados de mayoría relativa las expedía el Consejo Electoral Distrital, por imperativo del artículo 246, y la de los ayuntamientos le competía al Consejo Electoral Municipal, por mandamiento del artículo 249 del mismo ordenamiento.
4. Por otro lado, el artículo 330 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco disponía que “el Pleno del Tribunal sólo podía declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas, la nulidad de una elección de Diputados por mayoría relativa o de Presidentes Municipales y Regidores y la del cómputo de circunscripción plurinominal, fundamentadas en las causales señaladas en ese Código”; sin embargo, adoptar una apreciación superficial del contenido de este precepto, podía ser el regreso al principio de que no existe nulidad mientras no haya una disposición específica que la contemple. Empero, la lectura cuidadosa del precepto condujo a la mayoría de los magistrados a una apreciación distinta, ya que dichos supuestos no contenían alguna expresión o enunciado para sostener que se trataba de una relación enunciativa y no taxativa, que obligara a extender el principio a la elección de Gobernador.
5. Si se hubiese sostenido el criterio de estricto derecho, y una interpretación gramatical, donde la ausencia de causales específicas de nulidad para la elección de Gobernador impidiera declarar su ineficacia, independientemente de las irregularidades cometidas en ella y que no se pudiesen remediar con la nulidad de votación recibida en casillas en particular, llevaría a admitir que dicha elección debía prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente fueran determinantes para el resultado de la elección, algunos ejemplos de estas anomalías podían ser:
 - a) La actualización de causales de nulidad de la votación recibida en casilla en todas las instaladas en el estado, salvo en algún número menor, donde la victoria no estaría determinada por la voluntad soberana del pueblo, sino por un reducido grupo de ciudadanos.

⁶⁸ *Artículo 329.*- Las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad, podrán tener los efectos siguientes: [...] IV. Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal, Distrital o Municipal correspondiente, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en este Código.

- b) La falta de instalación de una cantidad considerable de las casillas en dicha entidad federativa, que conduciría a igual situación.
- c) La declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiese obtenido el triunfo, aun siendo inelegible, o
- d) La comisión generalizada de violaciones sustanciales en la jornada electoral, en todo el estado, que atentara claramente contra los principios de certeza, objetividad, e independencia.

Ese fue uno de los argumentos sustanciales que sostuvo la existencia de la causa abstracta de nulidad, sentando el precedente de criterio relevante y posteriormente siendo parte de la jurisprudencia electoral que se expondrá más adelante.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llegó a la conclusión que de conformidad con el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso *d*), de la Constitución federal, todas las leyes de los estados en materia electoral debían garantizar un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, en ese sentido ningún acto o ninguna resolución electoral podía sustraerse a los sistemas de medios de impugnación que las leyes de los estados establezcan en materia electoral conforme con el mandato constitucional, y menos aún, al principio de legalidad.

La explicación dada en el párrafo anterior, aplicada al sistema legal de nulidades del Código Estatutal de Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, donde hacía alusión a dos órdenes de causales de nulidad.

El primero estaba compuesto por causales específicas, que regían la nulidad de la votación recibida en casillas, respecto a cualquier tipo de elección, así como la nulidad de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de presidentes municipales y regidores.

El segundo, integrado por una sola categoría, a la que denominaron abstracta de nulidad, cuyo contenido debía encontrarlo el juzgador en cada situación que se sometiera a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analizara satisficiera los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para poder producir sus efectos.

Los elementos esenciales e imprescindibles de toda elección democrática se encuentran previstos en los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. En el caso concreto analizado, los artículos 9, 10, 43, 63-bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco contemplan los elementos esenciales de una elección, y por último 1º, 5, 16, 57, 62, 63, 66, 94, 95, 96, 167 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco, por lo que el cumplimiento de éstas disposiciones debe ser imprescindible por ser imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no renunciables, cuya finalidad es el ejercicio popular de la soberanía.

Estas disposiciones tutelan en su conjunto los siguientes principios:

- Elecciones libres, auténticas y periódicas;
- Sufragio universal, libre, secreto y directo;
- Que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalearan los recursos públicos sobre los de origen privado;
- La organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo;
- La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral;
- Establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; y
- Control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

De lo anterior se concluyó que tendría cabida una fórmula abstracta de nulidad de una elección, cuando se constatará que alguno de ellos había sido perturbado de manera importante, trascendente, ya que impide tenerlo como satisfecho cabalmente y, en consecuencia, se ponía en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten de ellos elegidos.

A lo largo de la sentencia y mención, se hacen consideraciones en relación con cada uno de estos principios y la forma en que deben adoptarse y entenderse.

Respecto del segundo problema, relativo a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinara si los hechos que habían denunciado los partidos recurrentes, constituían irregularidades suficientes para nulificar la elección de gobernador en el estado de Tabasco, ese órgano jurisdiccional determinó que su acreditación resultó suficiente para concluir que se vulneraron los principios constitucionales de toda elección democrática.

La Sala Superior en el caso señalado determinó que no fueron observados los artículos 116, fracción IV, incisos *a*) y *g*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, los cuales preveían el sufragio universal libre, secreto y directo, como elemento indispensable de la elección, para la renovación del Poder Ejecutivo estatal, así también señaló que debían propiciarse condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de

comunicación social, pues con el cúmulo de probanzas aportadas por las partes, fueron acreditados los siguientes hechos:⁶⁹

El partido político triunfador (Partido Revolucionario Institucional), tuvo mayor acceso a los medios televisivos, a diferencia de los demás partidos políticos (86.98% del tiempo total de transmisión en el canal siete, en tanto que en el canal nueve, al propio partido se le dedicó 52.9%). Esto contrasta con el tiempo dedicado al resto de los partidos, que fue de 13.01% en el canal siete y 47.04% en el canal nueve); se estableció que la presencia del partido político ganador tuvo más preponderancia en el canal siete de televisión, cuya concesionaria era Televisión Tabasqueña, S.A. de C. V., en la que el gobierno de Tabasco tenía participación mayoritaria (98%).

Para la mayoría de la Sala Superior fue fácil advertir, que no solamente la inequidad en los medios de comunicación, era conculcatorio del artículo 116, fracción IV, inciso *g*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también, fue patente que la ventaja que tuvo el partido ganador estuvo propiciada por quien tenía la participación mayoritaria en la concesionaria del referido canal de televisión, es decir, el Gobierno del Estado de Tabasco.

Lo anterior, sostuvo la Sala porque “en la actualidad los partidos políticos tienen plena conciencia de la importancia de ganar presencia ante la opinión pública y saben que los medios de comunicación, sobre todo la televisión, constituyen la vía más rápida para llegar a los electores”. Con ello se estableció que la afectación que se produjo al sufragio fue en dos vertientes: 1) Por estar el ciudadano más en contacto con la plataforma política de quien aparece en el medio de comunicación con más frecuencia; y, 2) La no existencia de neutralidad

⁶⁹ Cabe hacer notar que, la mayoría de los hechos invocados por los actores, no fueron estudiados por la autoridad responsable porque a su decir se trataban de etapas procesales agotadas, extinguidas y consumadas que en su momento pudieron ser combatidas y que el recurso de inconformidad que resolvió sólo era procedente respecto de los actos previstos limitativamente en la fracción III del artículo 286 del código electoral local, entre cuyos supuestos no figuraban las irregularidades derivadas de actos previos a la jornada electoral. La Sala Superior en un criterio flexible del principio de definitividad determinó que la autoridad responsable lo había invocado incorrectamente. Ya que, en primer lugar, el derecho sustantivo es el ejercicio del derecho al sufragio, activo y pasivo, y en segundo lugar, el proceso electoral no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para que el referido derecho pueda ser ejercido. Asimismo, como todo proceso, el proceso electoral se integra con una serie de actos sucesivos para lograr el fin indicado. La manera más eficaz para que el proceso pueda avanzar es que exista definitividad en las distintas etapas para que en el plazo de ley el derecho al sufragio se ejercite, esto implica que los actos del proceso electoral que adquieren definitividad son los que emiten las autoridades encargadas de organizar los comicios, en cada una de las etapas que integran dicho proceso; por tanto, no es posible legalmente invocar la definitividad respecto de actos provenientes de autoridades distintas de las que organizan las elecciones, o bien, de actos de partidos políticos. Este criterio fue novedoso ya que se había interpretado de forma estricta la definitividad e incluso con éste se creó la tesis relevante que lleva por rubro: “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES”.

gubernamental constituyó un factor importante porque las diferencias entre el primero y segundo lugar fueron sumamente menores (en el caso 1.18 puntos porcentuales).

Apertura de 1,338 paquetes electorales, equivalentes 65 por ciento de las casillas instaladas en el Estado, sin que surtiera alguna de las hipótesis de excepción previstas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado (artículo 244).⁷⁰

Sólo si se presenta cualquiera de los casos de excepción que se estipulan en el mencionado precepto, los consejos electorales distritales podían realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla. Por ello, una vez que los consejeros de común acuerdo, junto con los representantes de partido, justificaron tal proceder, porque a su decir, habían “errores evidentes” y “datos que generaban duda”, razón por la cual no coincidían las actas.

En ese sentido, la resolutora sostuvo que la apertura de los paquetes electorales en su mayoría fue ilegal, porque el actuar de los que estuvieron presentes en la sesión de cómputo ya estaba viciado de ilegalidad, por tomar un acuerdo al margen de lo que señalaba

⁷⁰ Artículo 244.- El cómputo distrital de la votación para gobernador del Estado se sujetará al procedimiento siguiente: I. Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de la casilla, se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de la casilla con los resultados que de la misma tenga en su poder el Presidente del Consejo Electoral Distrital. Si los resultados de ambas actas coinciden se asentará en las formas establecidas para ello; II. Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el Secretario del Consejo abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un Consejero Electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 226 de este Código. Los resultados se anotarán en las formas establecidas para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos; III. Cuando existan errores evidentes en las actas, el Consejo Electoral Distrital podrá acordar la realización nuevamente del escrutinio y cómputo en los términos señalados en la fracción anterior; IV. A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva; V. Seguidamente se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de Gobernador del Estado y se procederá en los términos de las fracciones I, II y III; VI. La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en las fracciones anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de Gobernador del Estado, y se asentará en el acta correspondiente a esta elección; y VII. Se hará constar en acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

la ley y, por otro lado, lo ordinario era que en la respectiva acta circunstanciada se asentaran los pormenores de los resultados de la sesión de cómputo y no que se tuvieran que levantar actas individuales casilla por casilla para explicar las razones que dieron origen a dicha apertura.

Lo relativo al señalamiento de que había datos que generaban duda al presentarse errores evidentes que no coincidían con las actas, resultó insuficiente porque en las referidas constancias no se mencionan cuáles fueron los errores evidentes o cuáles datos generaban duda, así como tampoco se estableció qué elementos se tomaron en cuenta para considerar que las actas no coincidían, o bien, los errores en los rubros de dichas actas. A esa conclusión llegó la Sala Superior, después de analizar algunas actas, dentro de las cuales encontró plena coincidencia entre unas y otras; en otras, las irregularidades arrojaban diferencias mínimas, que comparadas con la diferencia de votos existentes entre los partidos políticos que se ubicaron en el primero y en el segundo lugar de la votación, en ningún caso, ponían en duda la certeza de la votación emitida.

Otra de las causas argumentadas que la autoridad responsable hizo valer respecto de la apertura de los paquetes, fue el que no estaban debidamente sellados o que no traían los sellos autorizados por el respectivo Consejo, sin embargo ninguna de estas circunstancias se encontraba prevista dentro de los casos excepcionales mencionados en la ley, para que se justifique que un Consejo Distrital realice el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla, a raíz de lo anterior, se dijo que esa circunstancia invocada por el Consejo Distrital resultó también ilegal.

Por otro lado, una de las causas que sí se consideraron justificadas por el Tribunal Electoral fue la referente a la no existencia de las correspondientes actas de escrutinio y cómputo; por lo que se determinó que ante la imposibilidad de verificar tal causa ya que las actas obraban en el interior de los respectivos paquetes electorales, se presumió de cierta la causa esgrimida por los consejos justificándose la apertura por ser legal.

En conclusión, el total de casillas en las que se abrieron los paquetes electorales ascendió a 1338, de las cuales, sólo en 25 casos se justificó la correspondiente apertura, por las razones ya señaladas. Por lo tanto 50 por ciento de los distritos electorales del Estado fueron abiertos la totalidad de paquetes, lo que muestra una situación irregular de que, en los casos en que no surtieron las hipótesis de ley para apertura de los paquetes electorales, y a pesar de ello, los consejos distritales llevaron a cabo de nueva cuenta un escrutinio y cómputo de votos recibidos en casilla, actuando las autoridades en contravención a la ley. Esta irregularidad se hizo de manera generalizada, por lo que dicha situación resultó trascendente para el desarrollo de una de las etapas del proceso electoral.

a) Quema de papelería electoral original utilizada en la elección de gobernador de 2000..
El estudio conjunto de las pruebas aportadas por las partes, permitió a la Sala Superior llegar al convencimiento de que en las instalaciones del IV Distrito Electoral de Tabasco se

destruyó en forma dolosa o a través de negligencia injustificada, y mediante su exposición al fuego, diversa papelería electoral que contenía información relativa a la elección del 15 de octubre de 2000.

Lo anterior, porque existió una fe de hechos levantada en el domicilio del Distrito, en la que se hace constar que el notario tuvo a la vista la documentación que se encontraba expuesta al fuego, la que consistió en boletas electorales, actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo así como un acta del IV Consejo Distrital Electoral; esa situación se corroboró con la existencia de los restos de la documentación electoral que obraban en poder de la Sala Superior. Las mencionadas probanzas que se vieron reforzadas con el contenido de un audiocasete y dos videocasetes que contenían la reproducción de una entrevista radiofónica del Presidente del Consejo y las imágenes del momento en que se descubrió la quema de papelería electoral, todos los medios de prueba resultaron concordantes en cuanto a las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que sucedieron los hechos.

La destrucción de papelería electoral también se corroboró porque los vocales Ejecutivo, Secretario y, de Organización y Capacitación Electoral del Consejo Electoral de ese entonces, fueron destituidos de sus cargos, mediante una resolución que recayó al procedimiento administrativo que se instauró en su contra, ante la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral de Tabasco y, la denuncia penal que se interpuso en su contra. Todas las documentales fueron presentadas en copias certificadas, en consecuencia fueron valoradas como documentales públicas.

b) Desvío de recursos en dinero y en especie (entrega de despensas y almacenamiento de artículos de consumo, con miras a la obtención del voto).

En relación con el desvío de recursos tanto en dinero como en especie, que el actor afirmaba realizaron funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno del estado de Tabasco, para favorecer a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, se obtuvo un fuerte indicio que permitió deducir a la Sala Superior que el Gobierno del estado de Tabasco, por conducto de funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, llevó a cabo recaudación de fondos para financiar ilegalmente la campaña electoral del mencionado partido en cuestión; y utilizó el servicio de personal a su cargo para realizar labores partidistas.

Al analizar las pruebas, las Sala Superior encontró la declaración de tres personas que, además de haberse identificado plenamente ante fedatario público, fueron coincidentes en la esencia de su declaración, al afirmar la existencia de apoyos directos a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional por conducto de la mencionada Secretaría, cuyos declarantes sustentaron la razón, la relación con la misma dependencia; ya que se encargaban, precisamente, de diversas cuestiones relacionadas con la entrega de dichos apoyos. Las máximas de la experiencia y el recto raciocinio permitieron concluir que no era lógico que se sostuvieran falsedades con el riesgo de incurrir en responsabilidad penal y, por lo mismo, esos testimonios adquirieron un valor preponderante en el asunto estudiado.

Al llegar a la convicción de que al menos intervino una dependencia del Gobierno del estado de Tabasco en tal actividad, concluyó que el Gobierno del Estado no pudo ser neutral, en la elección de gobernador del 2000.

Dentro de una empresa denominada “Chocoweb” fue encontrado material electoral de las elecciones de Tabasco de 1997, del Estado de México, de Sonora, incluso de elecciones federales. Y que el responsable del lugar no pudo dar explicaciones satisfactorias de la razón por la cual se encontraba ese material, así como no quedó clara la actividad que desarrollaba esa empresa.

De la fe de hechos sucedidos el 14 de octubre del año 2000, en las instalaciones de la empresa Chocoweb y aportada por Partido de la Revolución Democrática, se hizo constar que sobre la banqueta del edificio eran visibles actas (sin especificar de qué tipo) de los procesos electorales federales de 1997 y 2000, en tanto que, en la primera planta del edificio, se encontraban cajas con la leyenda del proceso interno del Partido Revolucionario Institucional en el año de la elección.

Respecto de la denuncia formulada por Enrique Morales Cabrera en relación con hechos de posible carácter delictuoso, cometidos en agravio del Partido de la Revolución Democrática, y que constaba en la de la averiguación previa A-III-1393/2000 ofrecida como copia al carbón y debidamente cotejada por el agente del Ministerio Público investigador adscrito al primer turno de la primera delegación de Villahermosa, Tabasco, se desprendió la existencia de algunas declaraciones, así como de dos frascos que contenían tinta indeleble, una carpeta que contenía documentos diversos y 87 copias al carbón de actas de escrutinio y cómputo de casillas correspondientes a la elección de Presidente Municipal y Regidores del municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, de 1997.

Asimismo, de la inspección ocular y fe ministerial del lugar de los hechos que realizó el agente del ministerio público, se constató que frente a la puerta del inmueble se apreciaba propaganda del Partido Revolucionario Institucional, que en el “nivel uno”, en completo desorden, así también se observaban como cajas tipo urnas para votar, de igual manera, base para tarima de madera, diferentes actas de escrutinio y cómputo de casillas de diferentes municipios de la elección del año 1997, en copias al carbón, diferentes expedientes de recursos de inconformidad del Partido Revolucionario Institucional ante el Tribunal Electoral en copias certificadas... también se apreciaba papelería del Instituto Electoral de Tabasco.

Las declaraciones se contenían en documentales públicas, las cuales fueron valoradas con el carácter indiciario, por lo se les otorgó pleno valor probatorio en relación con los hechos asentados, incluso se corroboró la veracidad de las imágenes con una videocinta, en la que se apreciaba que en las instalaciones aludidas se encontraba material electoral correspondiente al proceso electoral federal de 1997, así como de los estados de Sonora, México y Veracruz.

De los acontecimientos narrados y de las imágenes que mostró el video se desprendió, nítidamente, que el sistema de cómputo que preocupaba a la Presidenta del Comité Ejecutivo

Nacional del Partido de la Revolución Democrática y a los legisladores federales que participaron, fue revisado e incluso desconectado, sin que se encontrara anomalía alguna, de lo que cabía concluir que tales probanzas no resultaban aptas para acreditar que existía un vínculo computacional entre la empresa conocida como Chocoweb y las instalaciones del Instituto Electoral de Tabasco, con el propósito de intervenir en el desarrollo de los trabajos relacionados con los resultados preliminares.

Los hechos antes mencionados fueron los que se tuvieron por acreditados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin embargo no fueron los únicos que se impugnaron, pues los partidos actores pretendían acreditar algunos otros que no fueron totalmente demostrados y que únicamente generaron indicios para la resolución comentada.

De entre los eventos que no se acreditaron plenamente, podemos mencionar los siguientes:

1. Que el 2 de octubre de 2000, un grupo de priístas, encabezados por Audelino Macario Rodríguez, fueron sorprendidos durante la noche retirando propaganda de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo;
2. Que el 4 de octubre del mismo año, en la casa de campaña del candidato a gobernador postulado por el Partido Revolucionario Institucional, se repartían despensas a cambio del voto de los beneficiados; y
3. Que en una bodega del DIF, se guardaban diversos productos básicos, lugar del que era posible advertir la salida de una camioneta que transportaba bicicletas y un vehículo con logotipos del ayuntamiento de Centro y calcomanías del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia municipal.

Empero, del video con el que pretendían acreditar las supuestas irregularidades, la Sala Superior apreció, únicamente, una camioneta con propaganda destruida de los partidos Acción Nacional y del Trabajo, un grupo de hombres alrededor de la misma, la existencia de otro grupo de personas entre las que se encontraba quien filmó los hechos; la discusión y pelea entre ambos grupos, el arribo de una patrulla tripulada por un oficial de policía, su aparente negativa a realizar una detención; un inmueble en el que se exhibió propaganda del candidato Andrade; un considerable número de personas haciendo fila para ingresar a su interior, algunas de ellas con bolsas negras de poliuretano, así como el contenido de una de dichas bolsas; otro inmueble que tiene un letrero con la leyenda “bodega”, sus interiores en los que se encontraban cajas, juguetes, bicicletas y productos alimenticios y del hogar; sus ocupantes exigiendo la salida de las personas que se decían del Partido de la Revolución Democrática, alegando que se trata de una empresa privada; cuatro camionetas, una con propaganda del Partido Acción Nacional, otra con la del Revolucionario Institucional, una más con logotipo del DIF de la entidad y la restante, sin identificación particular alguna.

Por otro lado, de la grabación no era posible deducir que el inmueble exhibido era la casa de campaña del candidato Manuel Andrade y no la de cualquier otro particular, así como tampoco que las personas que se observaban fueron a recoger diversos enseres a condición de emitir su voto a favor de dicho candidato, pues únicamente, en una de ellas se observó su contenido, sin que se aprecien los motivos por los cuales estaban siendo entregadas, si es que así fue, dado que en el campo de las posibilidades pudieron, incluso, haberse vendido o dado a los ciudadanos en lo general, y no exclusivamente, a los simpatizantes de determinada fuerza política.

Por todo lo anterior, la Sala Superior consideró que existían suficientes hechos para determinar que la elección de gobernador del Estado de Tabasco en el dos mil, no se realizó mediante sufragio libre y, por lo tanto, fueron vulneradas algunas disposiciones tanto del orden federal como local que contemplan el sufragio universal, libre, secreto y directo, como elemento indispensable de la elección, entre otras la de Gobernador, así como que debían propiciarse condiciones de equidad para el acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Los razonamientos en los que se apoyó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron los siguientes:

- a) Se parte de la base que el derecho al sufragio, constituye la piedra angular del sistema democrático; de ahí que si se considera que en una elección el sufragio no se ejerció con las características antes citadas, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos constitucionales invocados y que se ha atentado contra la esencia del sistema democrático;
- b) Se tiene en cuenta que para apreciar si se ha respetado la libertad en la emisión del sufragio, no basta con examinar el hecho aislado referente a si en el momento de votar, el acto fue producto de la manifestación de una decisión libre, es decir, de una voluntad no coaccionada, sino que para considerar que el derecho al sufragio se ejerció con libertad es necesario establecer, si en la elección han existido otra serie de libertades, sin cuya concurrencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera;
- c) Para que realmente el ciudadano esté en aptitud de ejercer el sufragio con libertad, se requiere que en la organización de las elecciones se dé a los contendientes políticos un margen de equidad en aspectos tales, como el acceso a los medios de comunicación, entre los que destaca el televisivo. Si se garantiza ese margen de equidad entre los distintos partidos y candidatos que participan en las elecciones, quedaría asegurado también, que el elector tendrá varias opciones entre las cuales podrá escoger realmente, con absoluta libertad, la que más se apegue a su convicción política y no será víctima de inducciones provenientes del hecho de que, por ejemplo, en la inequidad

en el acceso a medios de comunicación con que cuenten partidos políticos y candidatos, se haga incurrir en error al ciudadano, de modo que éste piense que no tiene otras alternativas más que la resultante de la saturación publicitaria de quien ha contado ampliamente con ventaja de esos medios de comunicación, lo cual afecta desde luego, esa libertad que debe tener el elector al ejercer el derecho al sufragio; y

d) En el presente caso existen elementos que afectaron la libertad con la que debió ejercerse el sufragio en la elección de gobernador del Estado de Tabasco, en razón de que:

1. El tiempo con que contaron los partidos políticos en los medios de comunicación electrónica, como la televisión, fue bastante desproporcionado, ya en la elección de gobernador de Tabasco, el partido político triunfador tuvo gran acceso a los medios televisivos, a diferencia de los demás partidos políticos; pero sobre todo, la presencia de dicho partido político ganador tuvo más preponderancia en el canal siete de televisión, cuya concesionaria es Televisión Tabasqueña, S.A. de C.V., en la que el Gobierno del Estado de Tabasco tiene participación mayoritaria, es fácil advertir no solamente la inequidad en lo relativo al acceso a un importante medio de comunicación, lo cual por sí mismo fue conculcatorio del artículo 116, fracción IV, inciso *g*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también era patente que la ventaja que tuvo el partido ganador fue propiciada por quien tenía la participación mayoritaria en la concesionaria del referido canal de televisión, es decir, el Gobierno del estado de Tabasco.

Esa desproporción en el acceso a un importante medio masivo de comunicación afectó el derecho al sufragio en dos vertientes: por una parte, se ocasionó una limitación en las opciones que tuvo el elector para decidir libremente entre las distintas propuestas de los partidos políticos que participaron en los comicios, puesto que el ciudadano estuvo más en contacto con la plataforma política de quien apareció más en el medio de comunicación indicado y en mayor o menor medida se le hizo perder el contacto con los partidos políticos que menos aparecieron en el propio medio de comunicación, lo cual afectó la libertad con la que se debió ejercer el derecho al sufragio.

Por otra parte, la neutralidad gubernamental constituyó un factor fundamental en la salvaguarda de la libertad con que debe ejercerse el derecho al sufragio; pero al no existir una actitud en ese sentido, la libertad en el ejercicio en el sufragio se vio afectada.

Esta afectación fue decisiva en esa elección sobre todo, cuando los resultados son muy cerrados, como ocurrió en la elección de gobernador del estado de Tabasco, en la que, según el cómputo realizado por el Consejo General del Instituto Electoral de Tabasco, la diferencia entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar fue de apenas 1.18 puntos porcentuales.

2. La actuación ilegal de los consejos distritales, al haber existido una instrucción de que los paquetes electorales fueran abiertos, a pesar de que no se surtieran las hipótesis excepcionales de ley, de manera que, si bien la anomalía no

resultaba suficiente para declarar la nulidad de la votación en una casilla, se apreciaba la irregularidad en su conjunto evidenciando una irregularidad generalizada, ya que se abrieron 1,338 paquetes electorales, equivalentes 65% de las casillas instaladas en el estado de Tabasco.

Dichas casillas en nueve distritos, representaban el 50% de los distritos electorales (I, II, III, V, VI, VII, IX, X y XVII) del estado de Tabasco, siendo abiertos la totalidad de los paquetes electorales.

3. La quema justificada de papelería electoral original y la responsabilidad del Vocal Ejecutivo, del Vocal Secretario, y del Vocal de Organización y Capacitación Electoral del IV Consejo Distrital, porque la circunstancia ocurrió dentro de esas instalaciones, pero también se encontró papelería de esa clase perteneciente al V Distrito Electoral.
4. La intervención de una dependencia del Gobierno estatal, como lo era la de Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco en la campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional, provocó un ambiente no neutral e implicó una afectación en la libertad del posible sufragio.
De la adminiculación que hizo la Sala Superior, fue posible desprender, que en la elección de gobernador del Estado de Tabasco en el 2000, existieron irregularidades que afectaron el valor fundamental previsto en la Constitución, consistente en el derecho al sufragio, concluyendo la Sala:

- e) Del enlace de los elementos descritos se produce la convicción de que en la elección de gobernador del estado de Tabasco se afectaron los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, pues quedó claro que se infringió la ley cuando, por ejemplo, se abrieron paquetes electorales. Hubo falta de independencia e imparcialidad, cuando la apertura de paquetes electorales se hizo, al parecer, en acatamiento de una instrucción, pues lo ordinario no es que exista coincidencia por parte de los consejos distritales electorales en maneras de proceder que se apartan de la ley. No hubo neutralidad por parte del Gobierno del estado de Tabasco, como lo demuestra la desproporción en el acceso al canal siete de televisión que tuvo el partido triunfador de los comicios, con relación al acceso que tuvieron otros partidos políticos, así como la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tabasco en la recaudación de fondos para favorecer al candidato de dicho partido, según lo declarado por Carlos Manuel León Segura;
- f) Todo lo anterior debe relacionarse a su vez, con la circunstancia particular de que en el presente caso, los resultados de la elección son muy cerrados, puesto que si se atiende a la votación que obtuvieron los partidos que ocuparon el primero y el segundo lugar en la elección, se encuentra lo siguiente:
En el cómputo estatal, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 298,969 votos; el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 290,968 votos. La diferencia es de 8,001 votos, lo cual es equivalente a 1.18 puntos porcentuales.

En el cómputo recompuesto por el Tribunal responsable, el Partido Revolucionario Institucional tiene 291,495 votos; el Partido de la Revolución Democrática tiene 284,192 votos. La diferencia es de 7,303 votos, lo cual es equivalente a 1.11 puntos porcentuales.

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 hubieran producido, el resultado podría haber sido otro; y

- g) La existencia de esas conculcaciones dio como resultado que se declarara la nulidad de la elección de gobernador y como consecuencia se revocara la constancia de mayoría y validez expedida a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional.⁷¹ Cabe hacer notar que en dicha ejecutoria, hubo dos magistrados que estuvieron en contra de la sentencia y sostuvieron su voto particular el cual se resume a continuación. En concepto de los magistrados disidentes, pese a sostener que de una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco, el Sistema de nulidades de Tabasco sí comprendía también a la elección de Gobernador; no compartían la idea de que fuese procedente decretar la nulidad de la elección, porque los argumentos y probanzas resultaban insuficientes para poner en relieve la existencia de irregularidades sustanciales durante la jornada electoral. Para ambos, la nulidad de la elección de gobernador en la legislación del Estado de Tabasco, sólo se daba a partir de que se colmaran las exigencias previstas en los artículos 280 y 281⁷² de la correspondiente ley electoral estatal, ya que por disposición expresa del legislador, este tipo de nulidad solamente se da a partir de irregularidades sustanciales acontecidas durante la jornada electoral, que afecten de manera decidida el resultado de la misma; y en esas condiciones, en aras de acatar el principio de legalidad que indiscutiblemente rige el actuar de la autoridad electoral, y

⁷¹ Véase sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente al Juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave SUP-JRC-487/2000 y acumulado, resuelto en sesión pública del 29 de diciembre de 2000.

⁷² *Artículo 280.-* Son causas de nulidad de una elección de Diputados de mayoría relativa, en un distrito electoral uninominal las siguientes: I. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se justifiquen en por lo menos el 20% de las casillas; II. Cuando no se instale ninguna casilla en el 20% de las secciones y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; y III. Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos sean inelegibles. *Artículo 281.-* Puede declararse nula la elección en un distrito, cuando las causales que se argumentan hayan sido fehacientemente probadas y sean determinantes en el resultado de la elección. El Pleno del Tribunal podrá declarar nula una elección de Diputados, Presidentes Municipales y Regidores cuando en forma generalizada se cometan violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito de que se trate, se pruebe que las mismas influyen en el resultado de la elección, salvo el caso de que las irregularidades sean imputables a los partidos promotores o sus candidatos.

también de esta Sala Superior, debía de estarse a lo establecido en la norma, a fin de que para determinar si la elección de Gobernador debe ser nulificada, se atienda, por regla general, a anomalías sustanciales que se aduzca acontecieron durante la jornada electoral, debiendo soslayarse, por tanto, aquellos hechos o acontecimientos anteriores a dicha etapa del proceso.

No es óbice el reconocimiento de que en la elección de Gobernador de Tabasco hubo irregularidades, y consideraran que éstas no resultaban determinantes cuantitativa ni cualitativamente para el resultado final de la elección, ni tenían la entidad suficiente para provocar la nulidad de la elección respectiva, en virtud de lo siguiente:

1. Por disposición expresa del legislador, la nulidad de elección en Tabasco solamente se daba a partir de irregularidades sustanciales acontecidas durante la jornada electoral, que afectaren de manera decidida el resultado de la misma; y en esas condiciones, en aras de acatar el principio de legalidad que indiscutiblemente rige el actuar de la autoridad electoral, y también de esa Sala Superior, debía de estarse a lo establecido en la norma, para determinar si la elección de gobernador debía ser nulificada, atendiendo, por regla general, a anomalías sustanciales que se adujeron acontecieron durante la jornada electoral, debiendo soslayarse, aquellos hechos o acontecimientos anteriores a dicha etapa del proceso. Aunado a que en materia de nulidades electorales regía un principio de estricta observancia “no hay nulidad sin ley” y por lo tanto una elección sólo sería anulable si la ley lo establecía con claridad;
2. De acuerdo con el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, los disidentes sostuvieron que lo útil no debe ser viciado por lo inútil y el pretender que cualquier infracción a la normatividad jurídico electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; y
3. La nulidad de los sufragios se justifica, sólo si el vicio o irregularidad a que se refiere la causa invocada es determinante para el resultado de la elección, siendo un elemento indispensable en las hipótesis de nulidad, de manera expresa o implícita, por lo que, si en el expediente se encontraban elementos demostrativos de que el vicio o la irregularidad alegados no eran determinantes, entonces no se justificaba el acogimiento de la pretensión de nulidad.

La síntesis elaborada por los magistrados disidentes en que señalaron sus argumentos en contra de declaración de nulidad de la elección se transcribe a continuación:

Respecto a la inequidad en los medios de comunicación, no se prueba que hubiera sido determinante en el resultado de la elección, toda vez que se ignora cuál fue la audiencia televisiva que estuvo atenta a esos programas y no por el hecho de que un partido político abuse de los medios televisivos, necesariamente obtiene las pretensiones a las que aspira.

Pero además no obra en auto elemento de convicción del que se desprenda el nivel de audiencia que permitiría medir el impacto que la publicidad respectiva pudiera tener sobre los televidentes y posibles electores; siendo así evidente que el monitoreo a que se alude en la sentencia, no puede dársele los alcances probatorios que se indican.

Por otro lado, la Televisora Tabasqueña constituye una sociedad anónima, a la que no puede tildársele, que sea manejada por el Gobierno del estado de Tabasco, ya que los testimonios notariales que obran en el expediente datan de varios años; de ahí que exista imposibilidad para afirmar, como se hace en el proyecto que “no hubo neutralidad” por parte del Gobierno.

Además, la televisión no es el único medio de comunicación electrónica relevante en la sociedad, pues también se cuenta con la radio, en donde el Partido Revolucionario Institucional dispuso de un promedio de tiempo mucho muy inferior al de los demás partidos políticos.

Por cuanto hace a la apertura ilegal de paquetes electorales, se dijo que no había ningún elemento que permitiera concluir que la apertura relativa fue “instrucción general”, y aún en el supuesto de que la misma hubiera existido tal instrucción, no podría calificarse de grave, pues podría haberse girado para lograr una mayor transparencia en el resultado de las elecciones, en esencia los resultados que arrojaron las actas que se levantaron al efectuarse los cómputos distritales coincidieron, en sustancia, con las que levantaron los funcionarios de las mesas directivas de casillas, por lo que debían prevalecer los cómputos efectuados por los funcionarios de las mesas receptoras de votos. La misma no fue determinante para el resultado de la votación.

Cualquier acto jurídico debe contener una presunción de validez, pues no hay razón alguna para dudar de ellos y sería inviable un sistema que partiera de un presupuesto contrario, además, la anulación de votos válidamente emitidos, así como de una elección, supone la negación del derecho al sufragio, no sólo a los votantes cuyos sufragios quedan inválidos, sino también a los receptores de esos votos. Es por ello que el mantenimiento de la voluntad expresada en votos válidos debe constituir un criterio preferente en el momento de aplicar las normas electorales; y si bien es cierto que debe protegerse el resultado de las votaciones de cualquier manipulación que pudiere alterar la voluntad popular, también lo es que resulta necesario defender la eficacia de los votos válidamente emitidos de irregularidades intrascendentes.

En cuanto a que se encontró diverso material electoral en la empresa Chocoweb, no se probó que se encontrara vinculada con el Partido Revolucionario Institucional o con el Gobierno del estado de Tabasco, finalmente, el cómputo de la votación que se tenía que tomar en cuenta para decidir la contienda electoral, debía basarse en las actas que levantaron los funcionarios de las mesas directivas de casilla o, en su caso, por los consejos distritales.

En relación con los restos de papelería quemada, el incidente, ocurrió hasta el mes de noviembre, mientras que la jornada electoral tuvo lugar el quince de octubre.

En cuanto a la entrega de despensas y de diversos utensilios a ciudadanos, no señalan de manera concreta cuál fue el número de esos enseres que se entregaron y la fecha y lugar exactos de la recepción por parte de los destinatarios, por ello, no puede llegar a calificarse como determinante para el resultado de la elección, pues no había prueba de una relación de causa a efecto.

Respecto de la declaración del Secretario de Comunicaciones y Transportes ante un Notario, no puede pasarse por alto que en otros juicios de Revisión Constitucional que se relacionan con elecciones llevadas a cabo en el estado de Tabasco se ofrecieron como pruebas y se estimó que carecían de valor probatorio alguno para anular la votación recibida en las casillas con las que se relacionaban.

Por todo lo anterior, los magistrados disidentes manifestaron que sin desconocer que en la elección de Gobernador en el estado de Tabasco en el 2000, hubo varias irregularidades, éstas carecían de la entidad suficiente para que se anulara la elección relativa, pues no tenían la magnitud para que se decidiera así y por lo tanto debían estudiarse los demás argumentos expuestos por los recurrentes.

Este asunto sirvió para la creación de diversas tesis relevantes y de jurisprudencia.⁷³

Caso Jalisco ⁷⁴

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de 26 de febrero de 2001, resolvió el Juicio de Revisión Constitucional Electoral con la clave SUP-JRC-010/2001, que promovió el Partido Revolucionario Institucional.

En el mes de noviembre de 2000, se celebraron elecciones en el estado de Jalisco, entre otras, la relativa para elegir a gobernador, en la que se declaró vencedor al candidato registrado por el Partido Acción Nacional, inconforme con los resultados el Partido Re-

⁷³ Se emitieron los siguientes criterios que llevan por rubro: “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)”; “NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. SÍ ESTÁ PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO”; “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA”; PRINCIPIO DE “DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES”. Visibles en el disco compacto *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

⁷⁴ Es como comúnmente fue conocido el asunto resuelto por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JRC-010/2001, discutido en la Sesión Pública del 26 de febrero de 2001.

volucionario Institucional impugnó los resultados de esa elección mediante el Juicio de Inconformidad ante el Tribunal Electoral de Jalisco, sin que obtuviera un resultado favorable.

La legislación electoral de Jalisco en su artículo 404, contemplaba una segunda vía para impugnar la elección de gobernador, a través del Recurso de Reconsideración; instancia que fue agotada por el Revolucionario Institucional, al cual le recayó la sentencia que modificó los resultados anulando diversas casillas, se realizó la recomposición del cómputo y, finalmente, determinó que no había lugar a declarar la nulidad de la elección porque sus agravios eran una repetición de la instancia anterior, aunado a que trató de aportar hechos distintos a los aducidos en el Juicio de Inconformidad, los cuales no formaban parte de la litis, y confirmó el resultado en beneficio del Partido Acción Nacional.

Posteriormente, el Partido Revolucionario Institucional acudió a la instancia extraordinaria en el que alegó la comisión de violaciones a los principios substanciales de toda elección, surgidas en la etapa previa a la jornada electoral consistentes en:

- a) Proselitismo realizado por el gobernador del Estado de Jalisco a favor del Partido Acción Nacional;
- b) Trato inequitativo para los partidos políticos; y,
- c) La propaganda sobre el “no retorno”.

El demandante sostuvo que resultaba aplicable el criterio surgido en la elección de Gobernador del estado de Tabasco sobre las irregularidades substanciales acontecidas durante todo el proceso electoral y que, al quedar acreditados esos hechos violatorios de la normatividad electoral, generaría la nulidad de la elección de Gobernador de Jalisco.

La controversia principal que se suscitó en ese juicio, fue la relativa a la posibilidad o no de incorporar a la materia del juicio los hechos no expuestos en la demanda del recurso primigenio, tales situaciones fueron señaladas en escritos posteriores a esa presentación y el recurrente sostenía que esas circunstancias eran suficientes para probar diversas irregularidades. La solución que se dio fue determinante para estudiar los argumentos tendientes a invalidar la elección de gobernador de ese estado.

La Sala Superior, dentro de los argumentos para resolver el conflicto de la admisión o no de hechos nuevos a la litis sostuvo, en esencia:

- a) La pretensión se determina desde el escrito inicial o demanda del primer medio de impugnación jurisdiccional que abre la primera o única instancia, para lo cual también es indispensable la exposición de los hechos con los que a juicio del demandante

se actualizan los supuestos fácticos previstos en abstracto por las disposiciones jurídicas que, en su concepto, tutelan su interés;⁷⁵

- b) La suma de la pretensión y de la *causa petendi* constituyen el objeto del proceso, que determina el contenido de su desarrollo, así como de la sentencia que en su momento se emita, los cuales no pueden desviarse del contenido de dicho objeto, de modo que el juzgador sólo puede ocuparse de lo que se ha incorporado válidamente al proceso;
- c) De la legislación local electoral analizada, no se prevé la posibilidad de adicionar a la demanda, hechos distintos a los narrados en el escrito original, ni siquiera en el caso de que se trate de hechos notorios, y tampoco se autoriza al juzgador a introducirlos al juicio en su resolución, toda vez que la única mención que se hace de ellos está en el artículo 377 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco,⁷⁶ y tiene por finalidad excluirlos del objeto de prueba de los hechos controvertibles, eximiendo así a las partes de la carga de probar dichos hechos, pero no del distinto gravamen procesal consistente en su invocación en el momento o etapa de fijación de la litis;
- d) Los casos de excepción al principio dispositivo (pruebas supervenientes y diligencias para mejor proveer), requieren su consignación expresa y clara en la ley aplicable, y sólo operan en las situaciones para las que están expresamente previstas. De modo que si una ley regula sólo la admisión de pruebas supervenientes, esto no implica la autorización legal de hacer valer hechos supervenientes; y
- e) De conformidad con la ley local, correspondía al actor formular sus pretensiones en la demanda, toda vez que en el artículo 395 se exigía al demandante precisar en su escrito inicial la resolución y elección que se impugna, señalando expresamente si se objeta el cómputo, la declaración de validez y en su caso el otorgamiento de las constancias respectivas; la mención individualizada del acta de cómputo municipal, distrital o estatal de que se trate, según corresponda, y la mención individualizada de las casillas cuya votación se solicite que se analice en cada caso, así como la causal que se invoca para cada una de ellas. Por lo que no se encuentran algunas de las que pudiera desprenderse la posibilidad de adicionar las pretensiones por el propio actor, por la autoridad responsable o por las demás partes.

⁷⁵ A este conjunto de hechos se les denomina uniformemente en la doctrina procesal causa de pedir o *causa petendi*.

⁷⁶ *Artículo 377.*- Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos hechos que hayan sido reconocidos. El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación implique la afirmación expresa de un hecho.

Llegando a la conclusión de que no se prevé la posibilidad de adicionar la demanda con hechos distintos a los narrados en el escrito original, ni siquiera en el caso de que se trate de hechos notorios, y tampoco se autoriza al juzgador a introducirlos al juicio en su resolución, toda vez que la única mención que se hace de ellos está en el artículo 377, y tiene por objeto excluirlos del objeto de prueba de los hechos controvertibles, eximiendo así a las partes de la carga de probar esos hechos, pero no del distinto gravamen procesal consistente en su invocación en el momento o etapa de fijación de la litis.⁷⁷

Por otro lado, en el escrito de inconformidad, el Partido Revolucionario Institucional se concretó a relacionar una serie de hechos sobre los siguientes temas:

1. Ilegalidad del proceso de elección de Gobernador, en virtud de que en el se contravinieron los principios de certeza y seguridad, porque en los 20 distritos electorales hubieron irregularidades que comprendieron el período preparatorio de la elección, tales como: *a)* El Consejo Electoral elaboró un número excesivo de boletas para la elección de gobernador, en relación con el listado nominal; *b)* Dicho órgano electoral entregó boletas en exceso a las comisiones electorales; *c)* No tomó las medidas de seguridad para resguardar las sobrantes o bien para su inutilización; y, *d)* Se detectó exceso de boletas en varias de las urnas de las casillas electorales, lo cual se tornó anormal cuando se efectuó el análisis general de las actas respectivas;
2. Indebida actitud del Consejo Electoral por haber negado el registro de representantes propietarios y suplentes para casillas electorales y representantes generales en el municipio de Ameca, contra lo cual se interpuso Recurso de Apelación;
3. Actualización de la causa de nulidad prevista en el artículo 355, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, sobre la base de que determinadas casillas de varios distritos electorales del Estado se instalaron en lugar distinto al señalado por las comisiones distritales electorales, sin que mediara causa justificada;
4. Actualización de la causa de nulidad prevista en el artículo 355, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, por la existencia de error o dolo en el cómputo de los votos, debido a que los funcionarios de casilla colocaron resultados diferentes a los realmente obtenidos en el escrutinio y cómputo de las casillas instaladas en varios distritos de la entidad, precisadas en la propia demanda;
5. Actualización de la causa de nulidad establecida en el artículo 355, fracción III, en relación con la fracción X, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, sobre la base de la existencia de dolo o errores graves generalizados, visibles en las actas de escrutinio y cómputo, correspondientes a las casillas que se señalaban en el escrito inicial de inconformidad;
6. Actualización de la causa de nulidad prevista en el artículo 355, fracción V, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, porque en determinadas casillas que describían en la demanda de inconformidad, se permitió sufragar sin credencial para votar con fotografía;

⁷⁷ Véase expediente identificado con la clave SUP-JRC-010/2001, discutido en la Sesión Pública del 26 de febrero de 2001.

7. Actualización de la causa de nulidad prevista en el artículo 355, fracción IX, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, sobre la base de que en las casillas anotadas por el inconforme se realizó el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el órgano electoral correspondiente, sin que mediara causa justificada;
8. Actualización de la causa de nulidad establecida en el artículo 355, fracción X, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, en virtud de que en las casillas descritas en su demanda de inconformidad, existieron irregularidades graves no reparables durante la jornada electoral, como el ejercicio de presión física y psíquica sobre los electores, usurpación de funciones en las mesas directivas de casilla, etcétera; y
9. Actualización de la causa de nulidad prevista en el artículo 355, fracción XIII, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, debido a que en determinadas casillas, personas ajenas a la mesa directiva usurparon las funciones de sus integrantes, sin pertenecer a la sección electoral correspondiente.

De la narración de esos hechos impugnados, se determinó que, en realidad, se hizo valer en la demanda de Inconformidad la impresión excesiva de boletas electorales para la elección de gobernador, la entrega de boletas en exceso a las comisiones electorales, la inseguridad sobre su cancelación y la negativa del Consejo Electoral a registrar representantes propietarios y suplentes para casillas electorales y representantes generales en el municipio de Ameca. Así como la actualización de distintas causas de nulidad, previstas en el artículo 355 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, para anular dicha votación.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que, con relación al proselitismo realizado por el gobernador del estado de Jalisco, a favor del Partido Acción Nacional, la propaganda del “no retorno” y trato inequitativo a los partidos políticos, no formó parte de la litis de inconformidad, por lo que resultaba claro que no había base para que esos hechos fueran materia de la sentencia emitida por la instancia local; sin embargo, al haberse incluido hechos que no fueron sometidos a un debate y que no formaban parte de la causa de pedir, el fallo sería incongruente.

Se señaló que la Sala de primera instancia que resolvió el medio de impugnación, no debía tomar en cuenta hechos que no formaron parte de la litis (porque para serlo, debían estar planteados en la demanda). Como sí fueron estudiados, se infringió el principio de congruencia, ya que el fallo sólo debía contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 401,⁷⁸ fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, en consecuencia tampoco podían ser examinados en la segunda instancia, es decir, la sentencia que resolvió el Recurso de Reconsideración, a que se refería

⁷⁸ *Artículo 401.-* Las resoluciones que dicte el Tribunal deberán contener: I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas ofrecidas; II. Los puntos resolutivos en que se expresen, con toda claridad, las resoluciones o actos administrativos cuya conformación, modificación o revocación declaren, y III. Los fundamentos legales y el término para el cumplimiento de la resolución.

el artículo 404⁷⁹ de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, porque ambas instancias forman parte de un mismo proceso y, por consiguiente, la sentencia definitiva que se dictara en segunda instancia se sujetaba a los mismos principios rectores de ese único proceso.

Además, de conformidad con lo regulado en el artículo 2, párrafo uno, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,⁸⁰ las sentencias deben sustentarse, exclusivamente, en los hechos aducidos en los escritos que den origen al medio de impugnación correspondiente y que quedarán demostrados con los medios de convicción allegados legalmente al medio de impugnación para que se cumpla el principio de congruencia.

En ese sentido, la resolutora estableció que no podía hacer un pronunciamiento sobre la demostración de los hechos que, a consideración del actor, constituyeron irregularidades graves durante el proceso electoral, así como de las pruebas aportadas para justificarlos, porque no formaron parte de la litis de inconformidad y no cabía su análisis dentro del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

En relación a la invocación del actor, respecto a que los hechos ocurridos en Jalisco fueron incluso más graves que los ocurridos en las elecciones de Tabasco, y que como consecuencia lógica se daría la nulidad de la elección, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación argumentó, que en la demanda que dio origen al Juicio de Inconformidad, antecedente del de Revisión Constitucional Electoral, no constaba que con relación al proceso electoral de la elección de Gobernador del estado de Jalisco, se hayan aducido hechos iguales o similares a los ocurridos en la elección de Gobernador de Tabasco. Por lo que si desde

⁷⁹ Artículo 404.- La reconsideración podrá hacerse valer por los candidatos, partidos políticos o coaliciones y por conducto de sus representantes acreditados.

Son impugnables mediante la reconsideración: I. Las resoluciones de fondo de las Sala de primera instancia del Tribunal, pronunciadas en la inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la cual sea posible modificar el resultado de una elección; II. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo Electoral del Estado; III. La declaración de validez o el otorgamiento indebido de la constancia de mayoría respecto a una fórmula de candidatos o a una planilla distinta a la que originalmente la obtuvo; IV. Cuando se hayan dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por esta ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de una elección; V. En el caso de que el Consejo Electoral del Estado haya asignado diputados por el principio de representación proporcional o regidores por este mismo principio, sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso, hubieran dictado las salas de primera instancia del Tribunal; o lo hubieren hecho contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en esta ley; y VI. Cuando se haya anulado indebidamente una elección de municipales, diputados de mayoría o la de gobernador del estado.

⁸⁰ Artículo 2.- Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

que se empezaron a hacer valer medios de impugnación relacionados con la elección citada, no se adujeron hechos que se tradujeran en conculcaciones trascendentes en el proceso electoral iguales o similares a las de la referida elección, no había base alguna siquiera para establecer, que pudieran darse circunstancias iguales, parecidas o, incluso, más graves en la elección de gobernador del estado de Jalisco que en la de Tabasco.

No fue posible demostrar identidad alguna de circunstancias en ambos casos, porque resultaba indispensable que la apreciación de los hechos materia de la controversia, hubiesen estado de acuerdo al material probatorio existente en cada caso y con la influencia ejercida por la correlación con los demás hechos, así como con la determinación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se originaron y desarrollaron.

Por otro lado, en relación con los escritos presentados por el recurrente en fechas posteriores a la presentación de la demanda inicial sobre la base de diligencias para mejor proveer, el instituto político pretendió demostrar los siguientes hechos: el desequilibrio en el uso de los medios de información durante el proceso electoral; la ayuda al Partido Acción Nacional tanto del Gobierno del Estado de Jalisco como del Consejo Electoral de la entidad; la pretendida parcialidad con que se condujo el referido Consejo Electoral; la interrupción del programa de resultados preliminares (PREP), etcétera.

Al no formar parte de la litis, y no constituir materia de los hechos controvertidos en el Juicio de Inconformidad; se dijo que la Sala de Primera Instancia no podía admitir las pruebas ofrecidas por el Partido Revolucionario Institucional en dichos escritos, pues la propia Ley Electoral de Jalisco señalaba un plazo para el ofrecimiento de las pruebas técnicas, de conformidad con la fracción II del artículo 396 de la Ley Electoral de Jalisco.

En la ejecutoria se sostuvo que las diligencias para mejor proveer sirven únicamente para que el juzgador se allegue de los medios de convicción, cuando necesita aclarar algún hecho controvertido que padezca de oscuridad. Sin embargo, dichas diligencias no pueden utilizarse para introducir nuevos hechos en el juicio al implicar una actividad probatoria que corre a cargo del juzgador y no de las partes, constituyendo una excepción al principio dispositivo aplicado a la materia probatoria. Sin embargo, la función de las pruebas se traduce en verificar las afirmaciones producidas por las partes, respecto a los hechos invocados en los escritos que conforman la litis.

Respecto de la causa de pedir solicitada en la ampliación de la demanda en el Recurso de Inconformidad, no debe confundirse con un hecho superveniente que es el que acaece o surge al momento de formular la pretensión y se invocó la causa de pedir o que habiendo acaecido con antelación no pudo llegar al conocimiento del interesado, los cuales sí pueden ser susceptibles de admitirse en fecha posterior a la presentación de la demanda, sin embargo de la legislación local no se prevé la posibilidad de adicionar la demanda con hechos distintos de los narrados en el escrito original, ni siquiera cuando se trata de hechos notorios.

De todos los razonamientos jurídicos expuestos en la sentencia analizada, la Sala Superior declaró la nulidad de la votación recibida en un total de 44 casillas y por lo tanto modificó el resultado de la elección de gobernador celebrada en el estado de Jalisco, sin que el candidato postulado por el Partido Acción Nacional hubiese sido relegado al segundo sitio, por lo que se confirmó la expedición de la constancia de mayoría de votos de la elección de gobernador.

Sobre el Caso Colima

Este asunto fue otro de los casos relevantes donde se estudió la causa de nulidad prevista en la fracción V, de artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Colima, como si se hubiera hecho valer la causa abstracta, de ahí que se considere trascendente para efectos de esta investigación.

Dicho caso, se identifica con los expedientes SUP-JRC-221-2003, SUP-JRC-222-2003, SUP-JRC-223-2003, SUP-JRC-232-2003 y SUP-JRC-233-2003, los cuales combatían los resultados de la elección de gobernador de Colima a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional así como la declaración de validez de la elección, el cual, fue resuelto por la Sala Superior el veintinueve de octubre de dos mil tres.

Entrando al análisis, la primera de las cuestiones fue dilucidar si en la legislación electoral del estado, existían supuestos que dieran lugar a declarar la nulidad de la elección a gobernador, desde luego la respuesta fue afirmativa, ya que de la interpretación del sistema de nulidades (artículo 330 y 332 del Código Electoral del Estado)⁸⁰ se especifica que se podría afectar la votación emitida en una casilla y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; o la elección para ayuntamientos o gobernador; asimismo, para la impugnación de cómputo de circunscripciones plurinominales, por virtud de lo señalado en el libro séptimo, título primero, capítulo II, de ese ordenamiento.

Luego, se indicó que se encontraba prevista una especie de nulidad no específica, regida por diversas disposiciones de la Constitución federal, la del Estado Libre y Soberano de Colima y el propio Código Electoral del Estado, relacionadas mediante una interpretación sistemática y funcional.

El artículo 330 del Código Electoral del Estado preveía la nulidad para la elección de gobernador y no sólo su cómputo, asimismo el artículo 375 señalaba los efectos del Recurso

⁸⁰ *Artículo 330.*- Las nulidades establecidas en este Código podrán afectar la votación emitida en una casilla y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de Diputados de mayoría relativa; o la elección para Ayuntamientos o gobernador; asimismo, para la impugnación de cómputo de circunscripciones plurinominales. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal respecto a la votación emitida en una casilla o de una elección en un distrito electoral uninominal, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso de inconformidad.

de Inconformidad, dentro de ellos, se desprendía que se podía declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal o General correspondiente, y el artículo 294, de ese cuerpo normativo confería al Instituto Electoral del Estado, la facultad de hacer el Cómputo Estatal de la elección de Gobernador, y extender la constancia al candidato que hubiera obtenido la mayoría relativa en la elección.

Ahora bien, para conocer cuáles son las irregularidades que debían acreditarse para que operara la causa de nulidad de la elección de gobernador, se tenían que analizar todas las disposiciones que señalaban elementos esenciales e imprescindibles para una elección, destacando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. En consecuencia de comprobarse fehacientemente que alguno de los principios hubiese sido violentado de manera importante y consecuentemente la posibilidad de no tenerlo como satisfecho a cabalidad, poniendo en duda la legitimidad y la credibilidad de los comicios y de quienes resultaran electos, se actualizaría la causa de nulidad abstracta.⁸²

En el asunto bajo estudio, la Sala Superior del Tribunal Electoral estimó que se encontraba plenamente probado que los hechos del caso están subsumidos en las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, tras una labor cuidadosa de ponderación, se llegó a la conclusión de que las violaciones sustanciales y graves cometidas fueron determinantes para el resultado de la elección, por lo que era viable acarrear la sanción de nulidad de la elección de gobernador de ese estado, realizada el 6 de julio de 2003.

Los hechos que constituyeron irregularidades en ese proceso electoral, a continuación se enuncian:

1. Declaraciones recurrentes del Gobernador del estado de Colima, las cuales fueron difundidas en prensa y televisión, en contra de ciertos candidatos, dirigentes partidarios, campañas y partidos políticos, distintos al del propio Gobernador del Estado, así como en favor del Partido Revolucionario Institucional y su candidato a gobernador;
2. La realización de campañas de comunicación social en radio y televisión y medios impresos sobre las acciones de gobierno en general en el nivel estatal, durante los 25 días anteriores a la jornada electoral y aún durante la jornada electoral, precisamente mediante la difusión de logros de gobierno (a través de notas periodísticas, entrevistas y reportajes en los cuales se daban a conocer acciones de gobierno en el nivel estatal), después del 10 de junio del 2003, cuando resultaba cierto que el respectivo gobierno estatal (especialmente el entonces Gobernador del estado de Colima) estaba compuesto de militantes y simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional, en virtud de que había obtenido el triunfo dicho instituto en las elecciones del 1997;

⁸² Las características de dicha causa se analizaran en el apartado de “Elementos y supuestos de acaecimiento” de este capítulo.

3. Intervención del titular del Poder Ejecutivo del Estado en el cierre de campaña del candidato a gobernador por el Partido Revolucionario Institucional;
4. La detención de personas durante la jornada electoral, sin que hubiera flagrancia y sin causa justificada, en el territorio del Estado; y
5. La instalación de retenes por parte de la Policía Judicial en todo el Estado de Colima en los que se impidió el libre tránsito de personas durante el día de la jornada electoral del pasado seis de julio de dos mil tres.

La Sala Superior consideró que estaba plenamente acreditado que el titular del Poder Ejecutivo del Estado intervino indebidamente en las elecciones de gobernador del estado de Colima, por sí y por medio del Procurador General de Justicia del Estado y los integrantes del cuerpo policiaco de investigación de los delitos y persecución de los delincuentes. Aunado a que realizó las siguientes conductas:

- a) Formuló, indebidamente, declaraciones que fueron difundidas en prensa y televisión: I) En contra del candidato a gobernador; otros candidatos; la militancia; los dirigentes; la campaña, en general, y la gestión gubernamental del Partido Acción Nacional; II) En contra del candidato a gobernador; dirigentes, y campaña, en general, del Partido de la Revolución Democrática; III) En favor del candidato a gobernador, otros candidatos y, en general, del Partido Revolucionario Institucional, y, IV) Aceptación de su responsabilidad sobre esas declaraciones políticas;
- b) Realizó indebidamente una campaña de comunicación social en televisión y periódicos sobre las acciones de gobierno en general en el Estado, dentro de los 25 días anteriores a la jornada electoral y aún durante la misma; y
- c) Participó activamente y, en forma indebida, en el cierre de campaña del candidato a gobernador por el Partido Revolucionario Institucional, en su carácter de gobernador del Estado.

Además, a través del Procurador General de Justicia del Estado y los cuerpos policiacos se detuvo a personas vinculadas con el Partido Acción Nacional durante la jornada electoral, sin justificación alguna y sin que hubiera flagrancia, y se dispuso que, en los retenes policiacos previamente instalados en el Estado, se afectara la libertad de tránsito de personas, también sin justificación alguna, y se les revisara su credencial para votar con fotografía a fin de compararla con una lista de supuestos sospechosos.

Con la realización de dichas conductas se impidió la coexistencia de condiciones para la realización de un proceso democrático que fuera la expresión de la soberanía popular, a través de elecciones libres y auténticas, por medio del voto universal, igual, libre y secreto, vulnerándose o conculcándose con tales conductas los principios rectores de la función electoral (legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia), así como el principio de igualdad en el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos y el principio de equidad en las condiciones de la competencia electoral, razón por la cual, se concluye que tales irregularidades tuvieron el carácter de graves o de violaciones sustanciales y, por tanto,

fueron susceptibles de ser cualitativamente determinantes para el resultado de la elección de gobernador del estado de Colima.

Dichas conductas fueron acreditadas a través de la adminiculación de documentales públicas (copias certificadas de actuaciones relativas a averiguaciones previas, de oficios y del informe de la comisión de consejeros y representantes de partido de un órgano colegiado electoral federal, así como testimonios notariales); documentales privadas (periódicos, testimonios notariales relativos a declaraciones de ciertas personas y acusas de recibo de demandas de amparo), y técnicas (videocintas y audiograbaciones), así como de la instrumental de actuaciones.

Fue determinante la intervención indebida del Gobernador para el resultado de la elección, desde el punto de vista cuantitativo, por una parte, pues se deriva del cúmulo de irregularidades graves, así como de su magnitud, peso, frecuencia y generalidad.

En cuanto a la magnitud de las irregularidades graves, el número de principios y valores fundamentales de toda elección democrática que se vieron conculcados y vulnerados, tales como la libertad de sufragio (a través de las detenciones arbitrarias de los simpatizantes de un partido político distinto y afectaciones a la libertad de tránsito de los electores el día de la jornada electoral), el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos (al beneficiar a un candidato y desacreditar a los contendientes), el principio de equidad en las condiciones de la contienda electoral (al favorecer a través de los medios de comunicación social al candidato del partido en el gobierno, mediante la difusión de las acciones de gobierno), así como el principio de neutralidad, según se estableció en la sentencia recaída en los expedientes SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000 (el cual debe regir el desempeño de las autoridades públicas durante el desarrollo del proceso electoral), además del principio de legalidad (por la violación a los preceptos constitucionales y legales anteriormente precisados).

La consecuencia lógica de lo antes expuesto fue la declaración de nulidad de la elección de gobernador del Estado, sin embargo algunos de los integrantes de la Sala Superior formularon voto particular por no estar de acuerdo con el sentido de la resolución.

En relación con el voto particular que formularon los magistrados José Luis de la Peza, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda, se hace una extracción de los puntos más importantes en que difirieron los magistrados, pues, la conclusión a la que arribaron la mayoría de tener por fundados los agravios que expresa el Partido Acción Nacional y sostienen que las irregularidades aducidas son determinantes, atendiendo a los criterios cualitativo y cuantitativo, al estimar que atendiendo al cúmulo, magnitud, intensidad y naturaleza de las violaciones sustanciales o irregularidades graves que identificó el Tribunal responsable en la sentencia impugnada, cuya comisión quedó plenamente acreditada en autos, sí fueron determinantes para el resultado de la elección de gobernador del estado de Colima, celebrada el 6 de julio de 2003 y resolviendo decretar tal nulidad.

En la opinión de los disidentes, si bien coinciden con la opinión de la mayoría, en el sentido de que existió una intervención del Gobernador Constitucional de la entidad en el proceso comicial para la elección del Ejecutivo Estatal, no comparten la conclusión de que se encuentren demostrados los actos irregulares derivados de ella, o bien en la magnitud, cúmulo, intensidad y naturaleza, que se precisó en la ejecutoria mayoritaria, por lo que en su concepto tal intervención carece del carácter de determinante para el resultado de la elección, y de apoyo jurídico, la nulidad de la elección que se decretó.

Si bien es cierto que de las notas periodísticas y videos, se desprende que el Gobernador del estado de Colima tuvo una participación activa en el proceso electoral, en pro del Partido Revolucionario Institucional, más allá de lo que pudiera calificarse como una simple manifestación de su opinión.

No obstante lo anterior, su intervención no es determinante para el resultado de la elección, pues en modo alguno, se encuentra acreditado que las manifestaciones vertidas hayan influido en la decisión del electorado, sino por el contrario, del análisis de los resultados obtenidos en las diversas elecciones simultáneas que se llevaron a cabo en esa entidad, se desprende que los ciudadanos acudieron a emitir su sufragio por la opción que estimaron más conveniente, obteniendo, incluso, resultados favorables en diversos ayuntamientos y distritos electorales, los partidos que demandan en estos juicios la nulidad de la elección de Gobernador, lo que demuestra que la supuesta influencia por las declaraciones del titular del Ejecutivo estatal, no tuvo los efectos que en la sentencia se le conceden.

También difieren de la mayoría porque para ellos, no podría considerarse que se vulneraron los principios que rigen un proceso electoral democrático, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto universal, libre y secreto, ni se transgredieron los principios que rigen la materia electoral, pues como se ha señalado en párrafos precedentes, no obstante la participación y las manifestaciones vertidas por el titular del Poder Ejecutivo Local a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional, atendiendo a la cultura política de los ciudadanos y a su pertenencia a un partido político, difícilmente podría inducirse el sentido del voto, máxime si no está demostrado que no militantes o simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional hayan concurrido al acto de cierre de campaña, en el cual pudieron ser influidos a través de la percepción directa del discurso político emitido.

En su concepto, para que se pueda decretar la nulidad de la elección se debe mostrar fehacientemente que hubo una intervención indebida en las elecciones por parte del Gobernador del Estado, y que como consecuencia de ello se transgredieron los principios que rigen la materia electoral y la libertad con que debe emitirse el sufragio ciudadano; sin embargo, en el caso, no quedó acreditado que con tal práctica hubo una manipulación del electorado o de una parte del mismo que resulte trascendente o determinante, y que pudo tener como resultado una variación en el resultado de la elección.

Señalan que si bien existe un porcentaje más o menos amplio de ciudadanos que deciden su opción de voto en días anteriores a la emisión del sufragio, también es cierto que resultaba difícil cuantificar o determinar de qué modo la opinión de un funcionario o las notas periodísticas contenidas en diversos diarios pudieron afectar en ellos respecto de la forma en que votarían el día de la elección, y más aun, estar en posibilidad de saber si ello fue de manera significativa o no, por lo que tal circunstancia no debe restarle autenticidad y certeza a la libre manifestación del voto sufragado por los ciudadanos colimenses.

Para ellos sólo se pudo tener por demostrada la irregularidad consistente en la intervención que llevó a cabo el Gobernador del Estado a través de su participación en el cierre de campaña y con las declaraciones que emitió a favor del Revolucionario Institucional y en contra de Acción Nacional y de la Revolución Democrática, más no las demás irregularidades, por lo que a criterio de la minoría, no pueda sostenerse que la suma de indicios no demostrados, sirvieron de sustento para establecer que existieron irregularidades que afectaron la certeza y validez de los votos emitidos en las urnas, y menos aún para considerar, que tales actos fueron determinantes en los resultados de la elección, y concluyen que no estaba completamente justificada la declaración de nulidad de la elección propuesta por la mayoría.

LA JURISPRUDENCIA S3ELJ23/2004 Y RELEVANTES. APLICACIÓN DE LA CAUSA ABSTRACTA DE NULIDAD DE LA ELECCIÓN

Con los precedentes antes invocados, la Sala Superior, emitió la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 23/2004, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, la cual lleva por rubro: “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA”, esta jurisprudencia sienta las bases sobre las que descansa toda elección democrática y constituye el pilar en el que se sostiene el criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para poder anular cualquier elección que vaya en contra de los principios rectores de las elecciones democráticas; de una interpretación sistemática de la legislación de Tabasco y otras similares como la federal, fue posible desprender sus elementos y requisitos esenciales.

Cabe mencionar que, como ya se comentó, no fue sino hasta el 28 de junio de 2004 cuando fue posible que se convirtiera este criterio en tesis de jurisprudencia, pues, la acreditación de las irregularidades cometidas durante el proceso electoral, debían quedar fehacientemente probadas.

La tesis de jurisprudencia que sostiene la existencia de la causa abstracta tiene el texto siguiente:

Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a

través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

Tal y como se señala en el texto transcrito, la justificación de la causa abstracta obedece al acogimiento de principios constitucionales fundamentales de toda elección democrática, que al ser vulnerados podrían acarrear la nulidad de la misma.

Lo anterior pone en relieve que la causa abstracta de nulidad se encuentra alojada directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones particulares de los estados, a través de singular mecanismo legislativo de establecer las características y principios indispensables para considerar que una elección es democrática y auténtica, por haberse llevado a cabo a través del voto universal, libre, secreto y directo, y dejar establecido así que la falta de alguno de éstos elementos definitorios impide estimar válida la elección de que se trate.

Esta causa constitucional de nulidad de los comicios rige de por sí a todos los procesos electorales, aunque en muchas legislaciones estatales se llega a adoptar y definir con forma y vocabularios propios, adoptando otros nombres.

Las siguientes son tesis relevantes, las cuales a pesar de no ser obligatorias en materia electoral, sí sirven para reforzar lo señalado respecto de la causa abstracta.

En 1997 se crearon tres tesis relevantes relacionadas con la interpretación que debe tener la preparación y el desarrollo de la elección, los efectos que se les pueden atribuir a las diversas violaciones sustanciales que se cometan dentro de esta y las providencias que deben tomarse cuando se decreta la nulidad, al leer estas tesis podemos ver que sirvieron de antecedentes para el desarrollo de la causa abstracta. A continuación se transcriben tales tesis.

NULIDAD DE ELECCIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA LOCUCIÓN PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LA ELECCIÓN (Legislación de San Luis Potosí). –Conforme a una interpretación gramatical y sistemática, la locución preparación y desarrollo de la elección contenida en el artículo 181, fracción II, en relación con los diversos dispositivos del proceso electoral establecidos en la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, no equivale a jornada electoral sino, más bien, a todos los actos, actividades, tareas y resoluciones que tienen lugar a lo largo del proceso electoral y, por ende, la sesión de cómputo municipal y las posibles violaciones que ocurran en ella se dan durante la preparación y desarrollo de la elección, pudiendo, según sus características, convertirse en violaciones sustanciales que motiven la nulidad de la elección.⁸³

NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación de San Luis Potosí). –De acuerdo con el artículo 181, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, ha lugar a la nulidad de la elección cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes para su resultado. Para que se surta este último extremo de la llamada causal genérica de nulidad, basta con que en autos se demuestre fehacientemente que se han vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, lo cual se actualiza cuando fueron las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar la elección de que se trata, quienes originaron y cometieron dichas violaciones sustanciales.⁸⁴

NULIDAD DE ELECCIÓN. PROVIDENCIAS QUE DEBEN DICTARSE CUANDO SE DECLARA. –Cuando se actualizan los extremos de la causal de nulidad de elección y ésta se declara en sentencia definitiva, la resolución que la contiene debe también declarar que se deja sin efectos la constancia de mayoría y validez expedida por la autoridad electoral que la haya emitido, debiéndose, asimismo, ordenar a la autoridad que corresponda, atento a lo dispuesto en la legislación electoral respectiva, que dicte las providencias necesarias y notifique a las autoridades competentes lo que en derecho proceda para los efectos a que haya lugar, como resultado de la decretada declaración de nulidad de la elección.⁸⁵

⁸³ Tesis S3EL 072/98 (Revista *Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, p. 65, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002: 581).

⁸⁴ Tesis S3EL 041/97 (Revista *Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, pp. 51-52, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002: 584).

⁸⁵ Tesis S3EL 042/97 (Revista *Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, p. 51, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002: 583).

Como podemos observar, estas tres tesis pueden considerarse un antecedente en el desarrollo de la causa abstracta, pese a no desarrollar de forma sucinta los principios rectores que todos los procesos electorales deben cumplir, aunado a que se habla de un nivel estatal, sin embargo, sirven como referencia debido a que se empieza a hablar de principios rectores que deben regir todo proceso electoral, las violaciones que pueden cometerse durante el mismo e incluso las medidas que deben adoptarse para el caso de que ocurra la nulidad de una elección.

Posteriormente, a raíz del surgimiento de los casos Tabasco y Yucatán, se crean también las siguientes tesis, la primera publicada en la Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 63-64, Sala Superior, tesis S3EL 010/2001 y que lleva por título:

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. –Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

De la anterior tesis es posible desprender cuáles son los principios constitucionales y legales que rigen cualquier elección.

La siguiente tesis relevante establece que en la legislación del estado de Tabasco, sí está prevista la nulidad de la elección de gobernador, pudiéndose desprender de una interpretación de diversos numerales de los ordenamientos locales en materia electoral, por lo que no es impedimento el establecimiento expreso de causales de nulidad previstas en contra de esa elección, luego, es posible que se declare la nulidad de la elección de gobernador si se acreditan violaciones sustanciales a los principios rectores de todo proceso electoral.

NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. SÍ ESTÁ PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO. La interpretación gramatical y sistemática de los artículos 9, párrafo 9, inciso *g*), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 107, fracción XX, 249, 278 y 329, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco evidencia, que en tal entidad sí es admisible la nulidad de la elección de gobernador. El artículo 9, párrafo 9, inciso *g*), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco confiere al Instituto Electoral de Tabasco la facultad de realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancias y el artículo 107, fracción XX, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco asigna específicamente tal atribución al Consejo Estatal Electoral de dicho instituto, al facultarlo para efectuar el cómputo de la elección de gobernador y expedir la constancia correspondiente, lo que se ve reiterado en el artículo 249, in fine, al establecer, como última parte del procedimiento de cómputo estatal de la elección de gobernador, que el presidente del consejo estatal expedirá la constancia de mayoría y validez al candidato que hubiere obtenido el triunfo. En tal virtud, en términos de los preceptos señalados, el Consejo Estatal del Instituto Electoral del Estado de Tabasco es la única autoridad que tiene la atribución de expedir la constancia de mayoría y validez de la elección de gobernador, ya que la de diputados de mayoría relativa se expide por el consejo electoral distrital, por imperativo del artículo 246, y la de los ayuntamientos le compete al consejo electoral municipal, por mandamiento del artículo 249 del mismo código. Lo dispuesto en estos preceptos debe ser tomado en cuenta para comprender el sentido de otras disposiciones que regulan la nulidad de la elección de gobernador. Así, se tiene en cuenta el texto del artículo 278 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco que prevé las distintas clases de elecciones que son susceptibles de anulación, entre ellas se encuentra claramente anotada en el primer párrafo de dicho artículo, la referente a la elección para Gobernador del Estado. El artículo 329, fracción IV, de dicho ordenamiento prevé, que las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener el efecto de declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el consejo estatal. Ya quedó asentado que la única constancia de mayoría que expide el Consejo Estatal del Instituto Electoral de Tabasco es la relativa a la elección de gobernador. En consecuencia, si el penúltimo de los preceptos citados prevé expresamente, que una de las nulidades previstas en el Título en donde se halla tal numeral es la inherente a la elección de gobernador y la última disposición invocada prevé para lograr tal fin el recurso de inconformidad y confiere a la sentencia que se dicte en tal medio de impugnación, el efecto de declarar la nulidad de la propia elección y de revocar la constancia de mayoría expedida por el consejo estatal, se impone concluir que en el Estado de Tabasco sí es legalmente posible declarar la nulidad de la elección de gobernador. La interpretación gramatical y sistemática que se ha realizado de los preceptos anotados está conforme con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso *d*), de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que en las constituciones y leyes de los estados estará garantizado el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Esta prevención confirma que no es válido arribar a una conclusión distinta a la antes asentada, puesto que si se estableciera que la elección de gobernador, así como su declaración de validez y la expedición de constancia de mayoría no admitieran impugnación, se conculcaría el precepto constitucional de mérito.⁸⁶

La siguiente tesis relevante es ubicada con la clave S3EL 030/2004 y en ella se establece que en el estado de Colima, existe una causa de nulidad específica contemplada en la Constitución local, pero que es diferente a la causa abstracta de nulidad, y consiste en que el gobernador en funciones intervenga indebidamente en los procesos electorales, tal y como quedó demostrado en el análisis del Caso Colima.

NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. ES ESPECÍFICA LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COLIMA.- De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en conjunción con la interpretación del sistema de nulidades previsto en el orden jurídico de la mencionada entidad federativa, se llega a la conclusión de que en el citado precepto constitucional se establece una causa de nulidad específica de base constitucional y desarrollo legal de la elección de gobernador del Estado, consistente en que el gobernador en funciones intervenga indebidamente en los procesos electorales, cuya actualización requiere de la concurrencia de los siguientes elementos: *a)* Que el objeto de la intervención sea que la elección recaiga en determinada persona; *b)* Que la intervención del gobernador sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes; *c)* Que tal intervención sea indebida, esto es, al margen del orden jurídico; *d)* Que dicha intervención se encuentre plenamente acreditada, y *e)* Que la intervención sea determinante para el resultado de la elección. Esta causa de nulidad específica de la elección de gobernador es diferente de la llamada causa abstracta de nulidad recogida en la tesis que lleva como rubro: NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del estado de Tabasco).⁸⁷

De los casos analizados se pudo formar la siguiente tesis relevante en relación con el principio de definitividad y se estableció el criterio de que solamente opera respecto de las autoridades encargadas de organizar las elecciones, y consecuentemente, pueden impugnarse

⁸⁶ Tesis S3EL 009/2001 (Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 103-104, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002: 580

⁸⁷ Visible en el disco compacto de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

actos provenientes de autoridades distintas de las que organizan las elecciones, o bien, de actos de partidos políticos sin que se vea afectado por el principio citado.

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES. –El principio de definitividad establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es aplicable a actos y resoluciones de autoridades distintas de las encargadas de organizar las elecciones. En efecto, el derecho sustantivo es el ejercicio del derecho al sufragio, activo y pasivo. El proceso electoral no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para que el referido derecho pueda ser ejercido. Como todo proceso, el proceso electoral se integra con una serie de actos sucesivos para lograr el fin indicado. La manera más eficaz para que el proceso pueda avanzar es que exista definitividad en las distintas etapas para que en el plazo de ley el derecho al sufragio se ejercite. Esto implica que los actos del proceso electoral que adquieren definitividad son los que emiten las autoridades encargadas de organizar los comicios, en cada una de las etapas que integran dicho proceso. Por tanto, no es posible legalmente invocar la definitividad respecto de actos provenientes de autoridades distintas de las que organizan las elecciones, o bien, de actos de partidos políticos, etcétera.⁸⁸

ELEMENTOS Y SUPUESTOS DE ACAECIMIENTO

Del análisis de las sentencias, tesis de jurisprudencia y relevantes que anteceden, podemos concluir que la causa abstracta de nulidad, no se encuentra específicamente regulada en algún ordenamiento (a ello obedece su denominación); sin embargo, se pueden desprender sus elementos característicos, de los fines y principios contenidos principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de las elecciones democráticas y que se refieren a la naturaleza misma del proceso electoral, aunado a otros ordenamientos legales estatales.

Desarrollo de los elementos y supuestos de acaecimiento de la causa abstracta

Es decir, si se dañan de modo importante los bienes jurídicos sustanciales de toda elección y los valores y principios que a los mismos corresponden, dicha elección estará viciada y, por tanto, deberá declararse su nulidad. La denominación de “abstracta” proviene de que no se encuentre, expresamente acogida en la ley, lo que no es óbice para que cualquiera vulneración a estos elementos o principios, pueda examinarse cuando se haga el planteamiento respectivo para verificar si se vulneraron los elementos característicos de una elección democrática.

⁸⁸ Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, tesis S3EL 012/2001: 644 (Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 121 y 122).

Los supuestos que tienen que invocarse para estudiar la causa abstracta son:

1. Violaciones de los elementos o requisitos sustanciales o esenciales de una elección democrática, de obediencia inexcusable, establecidos en los artículos 39, 41 y 99 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son, entre otros:
 - Celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas;
 - Sufragio universal, libre, secreto y directo;
 - Predominio del principio de equidad en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales;
 - Organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo;
 - Preponderancia de los principios rectores de todo proceso electoral, como son: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad;
 - Establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
 - El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales
 - Una vez enlistados los elementos de la causa abstracta de nulidad, procederemos a estudiar los principios más importantes que inspiran a las normas jurídicas electorales federales y locales positivas de nuestro país, a justificar sus regulaciones y proponer soluciones valorativamente satisfactorias, para los casos en que se presenten indeterminaciones normativas y el derecho no ofrezca una solución unívoca; y
 - La causa abstracta de nulidad se puede actualizar, en principio por las violaciones de los elementos o requisitos sustanciales o esenciales de una elección democrática, de obediencia inexcusable, establecidos en los artículos 39, 41 y 99⁸⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁹ *Artículo 39.-* La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. *Artículo 99.-* El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. [...] 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;

En efecto, de una interpretación conjunta de estos artículos, se desprende el principio fundamental de soberanía popular⁹⁰, que regula lo referente a la forma de gobierno que impera en nuestro país, esto es, una república, representativa, democrática y federal.

En ese sentido, la soberanía debe ser entendida como la instancia última de decisión y de libre determinación del orden jurídico, queda claro que no está subordinada a ninguna otra instancia, pues pertenece al pueblo. Éste a su vez, delega en su gobierno, o mejor dicho en sus poderes públicos, el ejercicio de las facultades de su soberanía, pero conservándola siempre, porque todo poder dimana del pueblo y se instituye en su beneficio.

Como consecuencia, el voto es el único acto de soberanía que ejerce directamente el pueblo en su calidad de cuerpo electoral, para elegir a sus representantes, con las atribuciones y facultades que les son encomendadas o mandatadas legalmente, y que, en todo caso, son instituidas para beneficio del propio pueblo.

Asimismo, asegura que quienes accedan al cargo público, sean los candidatos que los electores, (en quienes reside la soberanía popular), hayan elegido como sus representantes, por lo que en este aspecto, el derecho se satisface siempre que se mantenga, atendiendo al sistema electoral correspondiente, la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral expresada en las urnas y los candidatos que sean declarados como triunfadores por la autoridad electoral respectiva y a favor de los cuales sea expedida la constancia prevista en las leyes.

⁹⁰ La soberanía es a los pueblos, lo que la libertad es a los hombres. La palabra deriva de las locuciones latinas *super omnia* que significan: sobre todo, en términos generales se utiliza como sinónimo de poder, potestad, imperio y majestad, por eso en una primera fase es posible identificarla con el poder del Estado. Este término ha pasado por una evolución significativa desde la antigüedad clásica, su tránsito por la edad media y su máxima expresión y declive en el estado contemporáneo. Rousseau la definía como el poder del pueblo, inalienable, imprescriptible e indivisible, que le permite independencia internacional y supremacía nacional, influyendo estas ideas en la formación del estado contemporáneo. Para Sánchez Bringas la soberanía encierra más un concepto de autodeterminación, es decir, se manifiesta en la fuerza coercitiva del derecho, es decir, en el grado de validez y de eficacia que dispone su orden normativo.

En esa tesitura los artículos 41,⁹¹ y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos avalan la existencia de un Estado democrático, el cual, se garantiza a través de elecciones libres, auténticas y periódicas que aseguran la expresión de la voluntad popular a través del sufragio libre y secreto, no sólo a nivel federal sino también estatal.⁹²

Para desarrollar el principio de elecciones democráticas, se debe tener en cuenta que la elección es el mecanismo por el cual se logra la expresión de la voluntad popular, se constituye por todas las etapas que preparan la jornada electoral y definen su resultado. Su significado como concepto está marcado por un dualismo de contenido.

Por una parte puede tener un sentido neutro o “técnico”, y por la otra, un sentido sesgado u “ontológico”.

⁹¹ *Artículo 41.-* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. [...] III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. [...] IV. 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.

⁹² No sólo disposiciones nacionales, sino también disposiciones de carácter internacional han señalado que las elecciones deben ser auténticas y que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto, ejemplo de ello es el artículo 21.1, párrafo 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Igual tema forma parte del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como del artículo 23, inciso b), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El significado neutro de elecciones puede ser definido como “una técnica de designación de representantes”. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en los que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tienen su materialización.

El significado ontológico de “elecciones” se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos; lo cual constituye su esencia.

En ese sentido, se da una confluencia entre los conceptos técnico (proceso electoral) y ontológico (la esencia del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible) de la elección, como método democrático para designar a los representantes del pueblo.⁹³

Las elecciones democráticas deben efectuarse siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para una elección libre son:

- 1) La propuesta electoral que, por un lado está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;
 - 2) La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una contienda entre posiciones y programas políticos;
 - 3) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);
 - 4) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;
 - 5) El sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política; y
 - 6) La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral.
- En ese sentido, los principios que son constitutivos de toda elección deben tener las siguientes características (Solorio Almazán y Rosas Leal, 2004: 17-28):

⁹³ *Caso Tabasco*, SUP-JRC-487-2000 y SUP-JRC-489/2000.

- a) Libres. Se refiere a que la actuación del cuerpo electoral⁹⁴ debe manifestarse de manera plena cuando ejercita sus funciones, sin estar subordinada o condicionada por cualquier instrumento (presión, coacción, engaño, entre otras) de cualquier naturaleza, que pretenda deformar o distorsionar su capacidad de decisión;
- b) Auténticas. Las elecciones deben ser acreditadas de ciertas y positivas, y verificar que se cumplió con la finalidad buscada, a fin de tener la plena certeza del sentido de la voluntad ciudadana al elegir a su representantes populares.
- c) Periódicas. Implica que las elecciones deben verificarse permanentemente y con regularidad (la frecuencia de renovación debe estar prevista legalmente), con la finalidad de que los órganos de representación se sometan a la aprobación o sanción del cuerpo electoral; y
- d) Democráticas. Alude a que, bajo determinadas circunstancias y necesidades específicas de cada Estado, el cuerpo electoral debe tomar parte en decisiones de gobierno o en la integración de sus órganos.

Otro de los principios fundamentales establecidos por el artículo 41 constitucional es el del sufragio (Solorio Almazán y Rosas Leal, 2004). Para ejercerlo realmente, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas reales, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción.

El derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en doble sentido, es sobre todo un principio, el más básico de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible en la medida en que, si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otra forma más veraz de comprobación de la voluntad popular, que mediante el ejercicio del voto.

La doctrina considera que dentro de las características del sufragio están las siguientes:

- a) Universal. Significa que toda persona que cumpla con determinados requisitos constitucionales y legales (ciudadanía, pleno ejercicio de los derechos políticos, inscripción en el padrón electoral) puede ser su titular y ejercerlo, sin que pueda obstaculizarse por cuestiones de raza, sexo, religión, ingresos, educación, clase social, entre otras limitaciones.

La universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto. Con la misma se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

⁹⁴ Es el nombre plural o colectivo con el que se denomina al conjunto de personas que componen el electorado activo y por ello disfrutan del derecho del sufragio. Se compone por la suma de los electores. No es un órgano del estado sino un sujeto auxiliar del estado o del poder (Dalla Vía).

Lo anterior significa que el sufragio ha de ajustarse a pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse como democráticas, pautas que parten de una condición previa: la universalidad del sufragio;

- b) Libre. Identificado con el principio de la libertad de elección, implica la prohibición de cualquier tipo de presión o coacción en el proceso de formación de la voluntad y emisión del voto por el ciudadano. Entonces, se tutelan aspectos que pueden acontecer antes o durante la jornada electoral.

La libertad de sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. La fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del sufragio.

De ello se sigue que, en el terreno político, el elector debe quedar libre de ciertas formas explícitas de coacción: Las libertades elementales consisten en que su voto no se vea influido por intimidación ni soborno, es decir, que no reciba castigo ni recompensa por su voto individual, aparte de las consecuencias públicas, que emita su voto en el escenario antes mencionado, garantizado por sus libertades públicas, que lo haga con pleno conocimiento de las propuestas políticas derivado de una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos.

Entonces, la libertad de los votantes es un elemento esencial del acto del sufragio y por ende de la elección propiamente dicha, para que pueda ser considerada democrática;

- c) Secreto. Este principio exige que la decisión del elector, en forma de emisión del voto (por lo general, mediante una marca en una boleta electoral), no sea conocido por otros. Por tanto, tutela las garantías materiales en las que debe ejercerse el sufragio, procurando evitar la publicidad del voto.

El secreto del sufragio constituye exigencia fundamental de su libertad, considerada desde la óptica individualista. El secreto del voto es, en todo caso, un derecho del ciudadano-elector, no una obligación jurídica o un principio objetivo;

- d) Directo. Supone que el cuerpo electoral sea el que elija a los representantes de elección popular. Implica la prohibición de los sistemas de elección indirecta, en los que el votante no elegía a sus representantes sino a intermediarios, mediante colegios electorales designaban a los representantes; y

- e) Personal. Implica que, su ejercicio, es un derecho fundamental intransferible. Por tanto, cualquier instrumento material (por ejemplo, la credencial para votar) relacionado con ello no puede cederse, ni puede votarse por vía de representante.

En consecuencia, si el acto jurídico consistente en el ejercicio del derecho al voto no se emite en las condiciones indicadas, porque por ejemplo, el autor del acto no votó libremente, ya que fue coaccionado, etcétera, es indiscutible que la expresión de voluntad del votante no merece efectos jurídicos. Incluso, ese acto, si no cumple con los requisitos esenciales, es posible estimar que no se ha perfeccionado y que no debe producir efectos.

Estas son las condiciones que debe tener una elección, que tiende a cumplir con el principio fundamental de que los poderes públicos se renueven a través del sufragio universal, tal como lo establece la Constitución Federal; que se cumpla con la voluntad pública de constituirse y seguir siendo un Estado democrático, representativo, donde la legitimidad de los que integran los poderes públicos, derive de la propia intención ciudadana.

Una elección sin estas condiciones, en la que en sus etapas concurren intimidaciones, prohibiciones, vetos, inequidades, desinformación, violencia; donde no estén garantizadas las libertades públicas ni los elementos indicados, no es ni representa la voluntad ciudadana, no puede ser basamento del Estado democrático que como condición estableció el constituyente, no legitima a los favorecidos, ni justifica una correcta renovación de poderes.

Entonces, en los casos indicados antes, para la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, la elección resulta nula, por no ser legal, cierta, imparcial ni objetiva y, pronunciarse respecto de ello, es simplemente analizar y declarar si los actos electorales en su conjunto cumplieron con el mandato constitucional.

Lo anterior, no es contrario al principio de definitividad de los actos electorales, porque según la jurisprudencia, este principio esta referido a los actos que realizan las autoridades electorales en relación con un proceso electoral, de manera que no opera con relación a actos de personas o entidades distintas como pueden ser los actos de los ciudadanos de los partidos políticos y de otras autoridades distintas a las que organizan y llevan a cabo las elecciones.

En segundo término, porque constituye una medida de seguridad para garantizar que el procedimiento por el que se desarrolla el proceso electoral se realice sana y firmemente, de manera que, si en los actos procedimentales incurren irregularidades, estas puedan ser corregidas de inmediato a través de los medios de impugnación y si no se combaten en éstos, se logre la firmeza para servir de base sólida a los actos procedimentales subsiguientes; sin embargo, como dicho procedimiento constituye sólo una parte del proceso y este desempeña una función instrumental respecto de los actos jurídicos sustantivos que se realizan por esa vía, y que a través de ella deben llegar y cumplir la finalidad principal, resulta necesario que respecto de éstos no opere dicho principio de definitividad, de manera que cuando las irregularidades cometidas en éstos afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad, no es obstáculo para el examen de la cuestión y la declaratoria de nulidad.

Con relación a la equidad en el financiamiento público de los partidos políticos y campañas electorales, podemos hacer referencia a lo sustentado por la Sala Superior en la contestación enviada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Acción de Inconstitucionalidad de clave SUP-AES-009/2004 y 11/98, pues de conformidad con nuestra Norma Suprema, los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público de manera individual y autónoma, para la consecución de sus fines.

La equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público a los partidos, estriba en el derecho igualitario consignado en ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda acorde con su grado de representatividad.

Debe distinguirse entre el derecho mismo para recibir financiamiento público y el porcentaje que a cada partido le corresponde; lo primero atañe a la situación legal que autoriza y garantiza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los recursos económicos necesarios; y, lo segundo, se refiere a la situación real de cada partido, que justifica el otorgamiento de mayores o menores recursos por financiamiento público, pues las circunstancias particulares de un partido no necesariamente coinciden con la de los demás, lo que justifica la aplicación de porcentajes o montos diferentes.

Así, el principio de equidad se logra, primero, mediante el establecimiento de reglas generales, a través de las cuales se garantice que, conforme a los mecanismos y criterios respectivos, los partidos políticos puedan obtener financiamiento público; y, segundo, mediante disposiciones que establezcan reglas de diferenciación entre los respectivos partidos, acorde con su grado de representatividad y situación particular, a efecto de concederles de manera proporcional los recursos que a cada uno corresponda.

Con relación a este tema, se puede citar la jurisprudencia que lleva por rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL, publicada en la Revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, páginas 11-12, Sala Superior, tesis S3ELJ 08/2000. Dicho texto reza al siguiente tenor:

La facultad de cada legislatura local para regular el financiamiento de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General del país, toma como base el concepto de equidad, el cual debe traducirse, necesariamente, en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rijan para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas. En estos términos, para satisfacer la equidad que impone la Constitución federal, es necesario establecer un sistema de distribución del financiamiento público, que prevea el acceso a éste de los partidos políticos, reconociendo sus distintas circunstancias. Luego, el hecho de que los criterios establecidos por un Congreso local sean diferentes a los que señala el artículo 41 constitucional para las elecciones federales, no significa que tal motivo determine, por sí solo, la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al concepto de equidad, toda vez que el Constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.

Otra tesis jurisprudencial que refuerza lo concerniente al financiamiento público es la que lleva por rubro PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COAHUILA, NO LO TRANSGREDE,⁹⁵ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Instancia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también ha emitido criterios que refuerzan lo referente a la equidad del financiamiento, entre ellos está el que se abstrajo del Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con la clave SUP-JRC-075/2001, resuelto el 25 de junio de 2001, que dice lo siguiente: EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público a los partidos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda acorde con su grado de representatividad.

El siguiente elemento constitutivo de la causa abstracta consistente en la organización de las elecciones a través de un organismo público autónomo, el cual a nivel federal, está representado por el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral tiene una naturaleza de organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño y en su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente. Desde la reforma de 1996 se buscó que:

La organización de las elecciones federales fuera una función estatal que se realizara a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Constituiría una autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos

⁹⁵ Tesis Aislada (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 1999: 766).

y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. (Se busca que con el establecimiento del Instituto Federal Electoral).

De la lectura de la exposición de motivos de la gran reforma de 1996, se desprende la creación del organismo que pudiera desarrollar la actividad de organizar las elecciones y la tendencia de desvincular la materia electoral del ámbito de los restantes poderes. Con esa reforma electoral se otorga al Instituto Federal Electoral, la facultad de calificar y declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, con lo que se deja atrás una arraigada costumbre de autocalificación por parte de órganos políticos, para que ahora se realice por un órgano con mayor independencia y autonomía, que ya se venía encargando de organizar las elecciones.

Con la reforma constitucional de 1990, se ordenó que todas las legislaciones electorales se modificaran o reformaran a fin de hacer compatibles las disposiciones establecidas en la Constitución. Y en el caso concreto, el establecimiento de organismos autónomos que organizaran los comicios locales con plena autonomía.

Lo anterior pone en evidencia que si alguna entidad, carece de este tipo de organismos en el desarrollo de una elección, podrá impugnarse por causa abstracta, por no cumplir con los principios establecidos en la Constitución federal y de acreditarse la ausencia de este tipo de organismos concatenado con otras irregularidades podrá declararse la nulidad de la elección.

Otro de los elementos que puede ser invocado en la causa abstracta de nulidad, es el referente al incumplimiento de los principios rectores de todo proceso electoral a saber: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y la objetividad.

A continuación se estudia principio por principio para su mejor entendimiento:

a) Certeza

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española es un sustantivo femenino que alude al conocimiento seguro y claro de un hecho conocible.

El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean

completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma la certeza se convierte en un supuesto obligado por la democracia (Galván Rivera, 1997: 73).

Como principio rector y, una manera de proveerla, es mediante la terminación en definitiva de los litigios suscitados durante los procesos electorales, lo que se alcanza a su vez mediante la adquisición de inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada, lo que impide la prolongación indefinida de los conflictos judiciales y ello trae aparejado el mantenimiento de la paz y tranquilidad de la sociedad de los gobernados en el goce pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

La observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, organismos electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan las normas electorales que rigen la contienda electoral y tengan la seguridad de que éstas no serán modificadas durante dicha contienda. Con ello se garantiza la seguridad y transparencia del proceso, este criterio fue sostenido en las Acciones de Inconstitucionalidad número 14/2000 y sus acumuladas 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000, en el expediente SUP-AES-012/2000.

b) Legalidad

La legalidad implica que todo acto de la autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, debe encontrarse fundado y motivado en una norma en sentido material (general, abstracta e impersonal) expedida con anterioridad a los hechos sujetos a estudio. En este sentido, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tienen encomendadas las autoridades electorales, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita, los tratados internacionales aplicables a la materia y las disposiciones legales que las reglamentan.

La propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha definido este principio tesis de jurisprudencia, publicada en la Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, páginas 24-25, Sala Superior, tesis S3ELJ 21/2001;

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. –De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 30. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos

como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.⁹⁶

c) Independencia

Según la Real Academia Española, independencia significa libertad o autonomía, en el sentido de ausencia de subordinación. Entonces, la autoridad electoral debe conducir todos sus actos de manera autónoma. Sin aceptar ningún tipo de injerencia en la toma de sus decisiones o funcionamiento, sea de poderes públicos o de cualquier tipo de personas, organizaciones, entes políticos, entre otros.

Con la reforma de abril de 1994, se suprimió de la enumeración textual que hacía el legislador, el principio de profesionalismo, que se sustituyó innecesariamente por el principio de independencia, lo cual se reitero en la reforma de 1996.

Autonomía e independencia resultan ser voces sinónimas; por ende, era innecesario incluir este principio en el artículo 41 constitucional, base IV (Galván Rivera, 1997: 73).

También hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación así como la toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido;

d) Imparcialidad

Este principio entraña que en la realización de sus actividades todos los integrantes de la autoridad electoral deben brindar trato igual a los distintos actores políticos, excluyendo privilegios o favoritismos y, en general, conduciéndose con desinterés en el marco de la competencia electoral. Constituye uno de los principios de mayor análisis, discusión y ensayos, pero lo importante es que se ha creado la necesidad de buscar diferentes vías para acceder a él, con el fin de dar eficacia y credibilidad a la cotidiana actividad del Instituto Federal Electoral (Galván Rivera, 1997: 73).

Significa también que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política; y

⁹⁶ Visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002: 173-174.

e) Objetividad

El Instituto Federal Electoral ha considerado que “se traduce en un hacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales” (www.ife.org.mx). A su vez José de Jesús Orozco Henríquez señala que, acorde con este principio, “los actos y procedimientos electorales deben ser veraces, reales y ajustados a los hechos (no sólo a las normas jurídicas)” (Orozco Henríquez: 512). En otras palabras, “implica que todas las apreciaciones y criterios de los organismos electorales deben sujetarse a las circunstancias actuales de los acontecimientos y no a interpretaciones subjetivas ni inducidas de los hechos, a lo que quisieran que fueran”, según un voto particular.

En el inciso *f*) de los elementos constitutivos de la elección está el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

El artículo 41 Constitucional, en su fracción segunda establece: La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

Este principio busca que se dote a los partidos en igualdad de circunstancias del acceso a los distintos medios de comunicación para que ejerzan una de sus prerrogativas en radio y televisión, y a través de las cuales deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Uno de los propósitos del tiempo que se les otorga a los partidos, es el de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera o bien que adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos. Sin embargo, esto no significa que alguno de los partidos pueda sobrepasar ese límite y dejar a un lado a los otros, obteniendo una ventaja indebida respecto de aquellos, pues tal situación constituiría una violación flagrante al principio de equidad en los medios de comunicación social.

La violación a este principio aunado con otras circunstancias trajo como consecuencia que se decretara la nulidad en la elección de gobernador en el estado de Tabasco en el año 2000.

Por último el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales fue tratado en el apartado referente a la evolución de la causa abstracta y se traduce en que cualquier acto en materia electoral (formal o materialmente) pueda ser susceptible de impugnación, sin que constituya un impedimento el establecimiento en la ley.

Tiene aplicación a tal principio la siguiente tesis relevante publicada en la Revista *Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, páginas 57-58, Sala Superior, tesis S3EL 034/97, que establece:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS, DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996. –De la interpretación sistemática de la fracción IV del artículo 116 de la Ley Fundamental, en relación con lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo del artículo segundo transitorio del decreto por el que se adicionó la primera norma, revela que el principio constitucional federal de legalidad en materia electoral rige a los comicios de todas las entidades federativas de la República, desde el veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y seis, sin que su vigencia esté condicionada a su aceptación, inclusión o reglamentación en las leyes estatales, y que lo único que se aplazó fue la exigibilidad de cumplimiento de la obligación impuesta a las legislaturas estatales de incluir, necesariamente, en su normatividad constitucional y legal (si no existían con anterioridad, desde luego) disposiciones jurídicas para garantizar el cabal apego y respeto a dicho principio. Consecuentemente, el Legislador Constituyente Permanente en la iniciativa del decreto de reformas, distinguió dos elementos: El primero es la existencia de un conjunto de principios o bases con rango constitucional, rector de las elecciones locales; el segundo consiste en la obligación que se impone a las legislaturas estatales de establecer normas en su Constitución y en sus leyes electorales, mediante las cuales quede plenamente garantizado el respeto al principio indicado. Este principio constitucional inició su vigencia conjuntamente con la generalidad de las reformas y adiciones hechas entonces a la Carta Magna, lo único que se suspendió por los párrafos sexto y séptimo del artículo segundo transitorio del decreto correspondiente, fue la obligación, impuesta a las legislaturas estatales, de reformar y adicionar su marco constitucional y legal, en cumplimiento a lo mandado en el artículo 116, fracción IV, de la Ley Fundamental. El párrafo sexto no determina que la adición al artículo 116 de referencia entre en vigor con posterioridad a las demás disposiciones del decreto, sino únicamente que no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997; esto es, la relación que se establece en esta primera parte del texto es entre las reformas constitucionales indicadas (cuya vigencia se rige por el artículo primero transitorio), con las disposiciones constitucionales y legales de los estados que se encuentren en la situación descrita, y no entre la reforma constitucional y todas las autoridades de las citadas entidades federativas, por lo que no se exime de su cumplimiento sino a las legislaturas, en lo que directamente les atañe; la siguiente parte del párrafo determina que las legislaturas dispondrán de un plazo de un año, contado a partir de la conclusión de sus procesos electorales, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado, y no para que comience a regir la adición constitucional. Asimismo, el párrafo séptimo insiste en que los estados que no se encuentren en la hipótesis anterior deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de su entrada en vigor. Aquí nuevamente se acota el alcance del precepto

transitorio a la obligación de adecuar las leyes estatales, e inclusive se reconoce textualmente que el artículo 116 modificado va a entrar en vigor de inmediato, y por eso se cuenta el término de seis meses a partir de su entrada en vigor. En el supuesto, inadmitido, de que los principios constitucionales para las elecciones de los estados sólo se considerarían vigentes a partir de su regulación en las legislaciones estatales, no existe algún elemento en el decreto para considerar que ese acogimiento tendría que hacerse necesariamente mediante un acto legislativo formal posterior al decreto de reforma constitucional, por lo cual se consideraría suficiente que las legislaturas locales ya hubieran incluido en sus Constituciones o en sus leyes las bases fundamentales de que se trata, antes o después de la reforma constitucional federal.⁹⁷

En ese sentido, en un estado constitucional de derecho, sería imposible sostener que algunos actos no son susceptibles de impugnación, pues constituye uno de los puntos más importantes en cualquier materia. Esto es, que todos los actos y resoluciones se sometan a la Constitución y por ende a la ley.

Los analizados, pueden verse vulnerados y tener repercusiones también a nivel local, a través de una derivación del artículo 116⁹⁸ constitucional, por lo que se aplican también a los estados integrantes de la Federación.

Continuando con los supuestos que tienen que acontecer para que se de la causa abstracta de nulidad, se establece:

⁹⁷ Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002: 645.

⁹⁸ *Artículo 116.-* (...) IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: *a)* 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; *b)* En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; *c)* Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; *d)* Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; *e)* Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; *f)* De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal; *g)* Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; *h)* Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

1. Que la violación afecte de manera trascendente y grave alguno de esos elementos, ya sea porque se presentó de manera generalizada o porque es de tal manera grave o trascendente que incida en una flagrante vulneración a los mismos, con lo cual, ya no se podría hablar de que tales elementos se verificaron y, por tanto, de la existencia de una elección libre y auténtica;
2. Tal y como se señaló en párrafos precedentes, para que se dé la actualización de la causa abstracta es requisito *sine qua non* que las violaciones sean generalizadas, lo que significa que no ha de ser alguna irregularidad aislada, sino de las violaciones deben tener mayor repercusión en el ámbito que abarca la elección respectiva en el distrito o entidad de que se trate (incluso a nivel nacional, en todo el país respecto de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos). Lo anterior, con el fin de que, las irregularidades cometidas cuyos efectos dañaran uno o varios elementos sustanciales de la elección, se tradujeran en una merma importante que dieran lugar a considerar que el mismo no se cumplió y, por ende, que la elección está viciada;
3. Que se ponga en duda fundada la credibilidad y legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos;
4. Que la revisión total de esos principios o postulados esenciales, pueda darse en el momento de la calificación de la elección;⁹⁹ ya que, de ello, dependerá que se declare válida o no la misma, atendiendo a que todos los actos y resoluciones se sometan invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, a través de un sistema de medios de impugnación;
5. Que quede demostrada fehacientemente la inobservancia de los elementos constitutivos de una elección democrática, auténtica y libre, con relación a unos comicios determinados, sin que deje de tenerse en cuenta que se pueden presentar diferentes grados de dificultad en su demostración, por lo que puede resultar idónea la prueba indiciaria concatenada con otras pruebas, para la comprobación de las violaciones que dan lugar a esta causa de nulidad;
6. Ausencia del principio de legalidad en la materia electoral, como un principio general que, por disposición expresa de los artículos 41, base III, y 116 base IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser observado por las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, tanto del ámbito federal como el local, por lo que en concordancia con este principio, todos sus actos y resoluciones deberán sujetarse a las normas contenidas en la legislación y, además, estar debidamente fundados y motivados, de lo contrario se violenta el principio;
7. Violación al principio de imparcialidad, en todo momento, se daría en el supuesto de que todos los integrantes de las autoridades encargadas de organizar las elecciones, no reconocieran y velaran permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, y que invocaran cualquier interés personal o preferencia política;

⁹⁹ Excepcionalmente, en el caso de presidente de la República, pudieran darse antes, tal como se verá en el apartado correspondiente del presente trabajo.

8. Trasgresión a la certeza, como necesidad de que todas las acciones que desempeñan las autoridades encargadas de organizar los comicios, estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, si los resultados de sus actividades no son completamente verificables, fidedignos y confiables, se dará el supuesto de falta de certeza.

Los tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación han establecido en una tesis aislada los requisitos para que se pueda generar la certeza. Dicha tesis es del siguiente tenor:

INDICIOS. REQUISITOS PARA QUE GENEREN PRESUNCIÓN DE CERTEZA. Nada impide que para acreditar la veracidad de un hecho, el juzgador se valga de una presunción que se derive de varios indicios. En esta hipótesis deben cumplirse los principios de la lógica inferencial de probabilidad, a saber: la fiabilidad de los hechos o datos conocidos, esto es, que no exista duda alguna acerca de su veracidad; la pluralidad de indicios, que se refiere a la necesidad de que existan varios datos que permitan conocer o inferir la existencia de otro no percibido y que conduzcan siempre a una misma conclusión; la pertinencia, que significa que haya relación entre la pluralidad de los datos conocidos; y la coherencia, o sea, que debe existir armonía o concordancia entre los datos mencionados; principios que a su vez encuentran respaldo en el artículo 402 de la ley adjetiva civil para el Distrito Federal que previene que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y la experiencia, pues los principios enunciados forman parte tanto de la lógica de probabilidades, como de la experiencia misma, razón por la cual, cuando concurren esas exigencias, y se da un muy alto grado de probabilidad de que los hechos acaecieron en la forma narrada por una de las partes, son aptos para generar la presunción de certeza.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 10124/2003. Guillermo Escalante Nuño. 7 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Rodríguez Barajas. Secretaria: Ana Paola Surdez López¹⁰⁰; y

9. Falta de equidad, si durante la competencia electoral, los actores no tuvieron igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, financiamiento, a la jurisdicción, entre otros.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha encargado de definir lo referente al principio de equidad en relación con los partidos políticos, a través de la tesis de

¹⁰⁰ Tesis Aislada I.40.C.62 C (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, enero de 2004, Novena Época: 1534).

jurisprudencia P./J. 43/2002,¹⁰¹ sosteniendo que dicho principio respecto del financiamiento público a los partidos políticos, consiste en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada uno, para que perciban lo que les corresponda acorde con su grado de representatividad.

Incluso nuestro Máximo Tribunal, ha determinado que algunas leyes contravienen este principio, tal y como se puede desprender del texto de la jurisprudencia que lleva por rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 63 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, QUE REGULA SU ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PROPIEDAD DEL GOBIERNO ESTATAL, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD QUE TUTELA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁰²

De los elementos característicos de la causa de nulidad abstracta se puede establecer que son extraídos de los fines y principios fundamentales previstos en la Constitución sobre las elecciones democráticas, porque se refieren a la naturaleza misma del proceso electoral, en cuanto a que, si se dañan de modo importante los bienes jurídicos sustanciales de toda elección y los valores y principios que a los mismos corresponden, dicha elección está viciada y, por tanto, debe declararse su nulidad.

Si bien se le ubica de manera “abstracta” como vulneración de tales elementos o principios, y que dan pauta a la determinación de que aunque no se encuentre expresamente acogida en la ley, tiene que examinarse cuando se haga el planteamiento porque implica la violación a los elementos fundamentales de la elección.¹⁰³

Diferencia entre causa abstracta y causa genérica

De todos los precedentes analizados, las características y elementos de la causa abstracta, es posible hacer una diferencia entre ésta y la causal genérica estudiada, contrariando a la

¹⁰¹“PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ESTATAL. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, QUE ESTABLECE QUE DURANTE EL PROCESO ELECTORAL AQUÉLLOS DISFRUTARÁN ADICIONALMENTE DE UNA PRERROGATIVA EN ESPECIE COMO APOYO A SUS PROGRAMAS DE DIFUSIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XVI, Octubre de 2002: 678).

¹⁰² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo: XIX, Mayo de 2004, p. 1156

¹⁰³ Véanse recursos de reconsideración resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-009-2003 y SUP-REC-010-2003.

mayoría de los integrantes de la Sala Superior, ya que su conclusión arribó a que se trataba de la misma causa. Lo cual no resulta cierto tal y como se demuestra a continuación.

En el Derecho Electoral Federal, se establecen cuatro tipos de causales:

1. Supuestos de nulidad de votación recibida en casillas, previstas en el artículo 75, incisos *a), b), c), d), e), f), g), h), i), j)* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
2. Genérica de nulidad de la votación recibida en casillas, prevista en el artículo 75, inciso *k)* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
3. Causales expresas de nulidad de elección para diputados y senadores previstas en los artículos 76 y 77 de la citada ley; y
4. Causal de nulidad de elección genérica de la elección de diputados y senadores, prevista en el artículo 78 de la Ley de Medios.

Presupuestos y elementos de la causal abstracta

A fin de evidenciar las diferencias entre la causal genérica y la abstracta, habrá de analizarse los presupuestos y elementos de la primera:

• *Violaciones sustanciales*

Por cuanto atañe a este supuesto normativo, se ha interpretado que constituyen violaciones sustanciales aquellas que afecten los elementos sin los cuales no es posible hablar de que se celebró una elección democrática, es decir, en la que la ciudadanía expresó libremente su voluntad acerca de quienes serán sus representantes. Tales elementos, a decir de la Sala Superior, se encuentran inmersos en los principios constitucionales que rigen la elección de los poderes públicos, principalmente en los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se traducen, entre otros, en:

1. El voto universal, libre, secreto y directo;
2. La organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo;
3. La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral;
4. El establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
5. El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; y
6. Que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad.

Esos principios se encuentran recogidos en la tesis relevante identificada con la clave S3EL 010/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se consulta en la página 408 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y

Tesis Relevantes 1997-2002, que lleva por rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.

- ***En forma generalizada***

Este requisito significa que no ha de ser alguna irregularidad aislada, sino que las violaciones que tengan mayor repercusión en el ámbito que abarca la elección respectiva, en el caso de la elección de gobernador, diputados y miembros de un Ayuntamiento, en el estado, distrito o demarcación municipal de que se trate. Lo anterior, con el fin de que, por las irregularidades cometidas cuyos efectos dañaran uno o varios elementos sustanciales de la elección, se traduzcan en una merma importante de dichos elementos que den lugar a considerar que el mismo no se cumplió y, por ende, que la elección está viciada.

Estas condiciones se encuentran estrechamente ligadas a la exigencia de que las violaciones sean determinantes para el resultado de la elección, pues en la medida en que las violaciones afecten de manera importante sus elementos sustanciales, ello conducirá a establecer la probabilidad de que tales irregularidades determinaron la diferencia de votos entre el partido que obtuvo el primer lugar, respecto del segundo, y de que se cuestione la legitimidad de los comicios y del candidato ganador.

- ***En la jornada electoral***

Con relación a este requisito, la Sala Superior del Tribunal Electoral consideró que tal exigencia, *prima facie*, daba la apariencia de referirse exclusivamente, a hechos u omisiones ocurridos física o materialmente el día de la jornada electoral, de manera que toda invocación a hechos o circunstancias originados en la etapa de preparación, no serían susceptibles de configurar la causa de nulidad que se analiza. Sin embargo, se consideró que en realidad el alcance del precepto era más amplio, porque se refiere a todos los hechos, actos u omisiones que se consideren violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección, que finalmente repercutan o produzcan efectivamente, sus efectos principales el día de la jornada electoral.

Por tanto, quedaban comprendidos los hechos, actos u omisiones que tuvieran verificativo de manera física o material desde antes del día de la elección, durante su preparación, así como los que se realizaron ese día, todos ellos destinados a producir sus efectos perniciosos contra los principios fundamentales que rigen una elección democrática, durante el día de la jornada electoral.

Sin embargo, a fin de que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, elija a sus representantes a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en el que exprese su voto de manera universal, libre, secreta y directa, el día de la jornada electoral, se ha establecido todo un proceso electoral compuesto de diversas etapas, por lo que si la ley es tan precisa y señala una fecha cierta, como lo es la jornada electoral, erraría en pensar una interpretación diversa.

Aunque para la Sala Superior un procedimiento es un conjunto de hechos concatenados entre sí, donde el que antecede sirve de base al siguiente, y a su vez, este último encuentra sustento en aquél, cuyo avance se da en el tiempo como instrumentación para alcanzar determinado fin.

En ese sentido, en cada una de sus etapas, en las actividades, actos u omisiones que corresponda hacerse en ellas, deben observarse, en el mayor grado posible, los principios o valores que rigen el fin último al que están dirigidas y con eso contribuir a su logro, precisamente, porque le sirven de instrumento. En un proceso electoral, rige el principio de definitividad;¹⁰⁴ sin embargo, los vicios que se presenten en cada una de sus etapas, pudieran repercutir y producir sus efectos principales, realmente, el día de la jornada electoral, sin que esto afecte el principio citado.

- ***En el distrito o entidad de que se trate***

Se valorará la causal abstracta de Nulidad de acuerdo con la jurisdicción y legislación de la entidad federativa de que se trate.

- ***Plenamente acreditadas***

Por último, a decir de la Sala Superior, la causa de nulidad genérica de elección es de difícil demostración, dada su naturaleza y características, donde la inobservancia a los elementos sustanciales implica la realización de un ilícito o incluso, un delito, que su autor trata de ocultar ante lo cual, para cumplir la exigencia de su plena demostración, resulta importante, además de las pruebas en general, la prueba indiciaria.

- ***Determinantes para el resultado de la elección***

Se encuentra establecida en relación con las elecciones de diputados y senadores. El artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación señala lo siguiente:

1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y

¹⁰⁴ Los procesos electorales se encuentran regidos por el principio de definitividad, conforme al cual, una vez concluida una de sus etapas, ya no resulta admisible reponer o modificar las actuaciones llevadas a cabo durante ella, ni cubrir alguna deficiencia. Esto es, para cumplir con su finalidad, resulta indispensable que al término de cada etapa, ésta se cierre herméticamente, para que sirva de sustento o plataforma para el inicio y desarrollo de la siguiente, y así sucesivamente, sin posibilidad de retorno a una etapa anterior, ya que con esto se podría poner en peligro el avance del proceso electoral y dar lugar a que en la fecha establecida por la ley no se encuentren electos los funcionarios correspondientes ni hecha la calificación definitiva de la elección, en razón de lo reducido y ajustado de los plazos electorales, compuestos apenas del tiempo necesario para que el desarrollo de cada actividad cumpla su objetivo, o con tiempos adicionales extremadamente limitados, que hace que la dilación de uno de los eslabones de la cadena del proceso electoral, traiga como consecuencia necesaria el desajuste irreversible de los tiempos de todas las demás.

se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

De los elementos característicos de cada una de las causales de nulidad descritas, podemos concluir que son diferentes en razón de lo siguiente:

CAUSAL GENÉRICA	CAUSAL ABSTRACTA
Esta típicamente definida en la ley.	No tiene regulación típica. ¹⁰⁵
Deviene del acaecimiento de los supuestos establecidos en la ley.	Deviene del acaecimiento de violaciones a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Tiene su fundamento principal en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Tiene su fundamento indirecto en los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<p>Sus presupuestos específicos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violaciones generalizadas y sustanciales. 2. En la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate. 3. El pleno acreditamiento y que se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección. 	<p>Sus elementos imprescindibles son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vulneración a los elementos o requisitos sustanciales o esenciales de una elección democrática. Entre ellos. <ol style="list-style-type: none"> a) Celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas. b) Sufragio universal, libre, secreto y directo. c) Equidad en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como acceso a los medios de comunicación social. d) Organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo. e) Respeto de los principios rectores de todo proceso electoral, como son: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. f) Establecimiento de condiciones de equidad para el financiamiento de los partidos políticos. g) El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. 2. Que se afecte de manera importante alguno de esos elementos, porque se presentó de manera generalizada.
Sólo se aplica a diputados y senadores.	Pudiera ser aplicada a cualquier elección federal o local, incluso a la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en la actualidad, ha aplicado en todos los comicios electorales, esto es, aquellos relacionados con elecciones de gobernador, jefe de gobierno, presidentes municipales, concejales o auxiliares (autoridades de rango similar), jefes delegacionales, diputados locales, incluso, en elecciones que tienen que ver con la vida interna de los partidos políticos.

¹⁰⁵ En este aspecto, podría establecerse como algún tipo de excepción, la disposición contenida en el artículo 99 de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit, donde se prevé como actos sancionables para anular una elección, aquellos cometidos hasta tres días antes de la jornada electoral.

ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO 2006

Con el objeto de aplicar los hallazgos de esta investigación en un caso reciente y polémico, se presenta un análisis de la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de las impugnaciones que se presentaron durante la elección presidencial del 2006.

El desahogo del Proceso Federal Electoral de 2006 comenzó el domingo dos de julio cuando se realizó la jornada electoral. El miércoles 5 de julio comenzaron los cómputos distritales que concluyeron un día después, el jueves seis de Julio. El plazo para interponer los juicios de inconformidad se venció el domingo 9 de julio en los casos de los cómputos distritales que concluyeron el miércoles 5 y el lunes 10 de julio para los que terminaron el jueves 6 de julio (Resendes Macias, 2006).

A partir del 14 de Julio, la Sala Superior comenzó a recibir los expedientes de los juicios de inconformidad respectivos. En total se presentaron 375 juicios, correspondiendo 240 impugnaciones a la Coalición por el Bien de Todos (CBT), 133 al Partido de Acción Nacional (PAN) y 2 a ciudadanos; la CBT impugnó 230 cómputos distritales, mientras que el PAN cuestionó los resultados de 133 distritos y los ciudadanos impugnaron los resultados dados a conocer por el Consejo General del IFE.¹⁰⁶

El consolidado de los juicios de inconformidad, ya que varios fueron acumulados en virtud de que tanto la CBT como el PAN impugnaron los mismos cómputos distritales, correspondió a 281 distritos electorales; esto implica que hubo 19 distritos que no fueron impugnados por alguno de los participantes con lo que se consideraron como válidos una vez vencido el plazo para interponer las impugnaciones.

Los escritos de los partidos impugnantes que fueron presentados en tiempo y forma pueden ser ordenados en tres tipos: por una parte, la petición de revisar casillas determinadas que presentaban inconsistencias o datos erróneos en cada uno de los distritos electorales.

La segunda demanda, que únicamente fue formulada por la CBT, consistió en el recuento de todas las casillas de la elección presidencial; es pertinente señalar que la coalición no presentó escritos de protesta en las 130,488 casillas que habría sido el universo completo de la elección presidencial. La tercera petición, que también sólo fue presentada por la CBT, consistió en la solicitud de no validar los comicios y, en consecuencia, no entregar la constancia de mayoría; la coalición planteó que se habían presentado conductas irregulares por parte del gobierno federal y de integrantes de la iniciativa privada que afectaron el resultado de la elección, además de que el Partido de Acción Nacional (PAN) había realizado una campaña negativa en contra del candidato de la coalición.

¹⁰⁶ Véase: “Boletín de prensa núm. 79/2006 del 28 de Agosto de 2006” (www.trife.org.mx).

Una vez recibidos todos los expedientes, el 31 de julio, el Pleno de la Sala Superior, por medio de un acuerdo que se basó en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en una jurisprudencia relativa a los medios de impugnación.¹⁰⁷

Así, el 5 de agosto, la Sala Superior mediante una decisión unánime determinó, en el incidente de previo y especial pronunciamiento, que respondería a las impugnaciones de la coalición en cada distrito y no por medio de una resolución general. En las conclusiones del incidente mencionó que:

De esa manera, es improcedente una pretensión generalizada de recuento de votación de todas las casillas instaladas para la elección presidencial si no se impugnan todos los distritos y se cuestionan las casillas respectivas, porque de otra manera los efectos de una impugnación se extenderían indebidamente a otros actos no impugnados.¹⁰⁸

¹⁰⁷ MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR. –Del análisis de los artículos 189 y 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, destinadas a regir la sustanciación de los juicios y recursos que competen a la Sala Superior del Tribunal Electoral, se desprende que la facultad originaria para emitir todos los acuerdos y resoluciones y practicar las diligencias necesarias de la instrucción y decisión de los asuntos, está conferida a la Sala, como órgano colegiado, pero que, con el objeto de lograr la agilización procedimental que permita cumplir con la función de impartir oportunamente la justicia electoral, en los breves plazos fijados al efecto, el legislador concedió a los magistrados electorales, en lo individual, la atribución de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias del procedimiento que ordinariamente se sigue en la instrucción de la generalidad de los expedientes, para ponerlos en condiciones, jurídica y materialmente, de que el órgano jurisdiccional los resuelva colegiadamente, pero cuando éstos se encuentren con cuestiones distintas a las ordinarias o se requiere el dictado de resoluciones o la práctica de actuaciones que puedan implicar una modificación importante en el curso del procedimiento que se sigue regularmente, sea porque se requiera decidir respecto a algún presupuesto procesal, en cuanto a la relación que el medio de que se trate tenga con otros asuntos, sobre su posible conclusión sin resolver el fondo ni concluir la sustanciación, etcétera, la situación queda comprendida en el ámbito general del órgano colegiado, para lo cual a los Magistrados instructores sólo se les faculta para formular un proyecto de resolución y someterlo a la decisión plenaria de la Sala.

¹⁰⁸ **Tercera Época:** Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99. –Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera. –10 de agosto de 1999.—Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUPJLI-031/99. Incidente de nulidad de actuaciones. –Heriberto Castañeda Rosales. –6 de septiembre de 1999. –Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-152/99. –Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, quienes se ostentan como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Tlacolulita, Distrito Judicial de San Carlos Yautepec, Oaxaca. –11 de noviembre de 1999. –Unanimidad de votos (*Revista Justicia Electoral 2000*, suplemento 3, páginas 17-18, Sala Superior, tesis S3COJ 01/99).

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005: 184-186).

En el caso que se analiza, la Coalición por el Bien de Todos, no impugnó todos los distritos electorales ni cuestionó la totalidad de las casillas instaladas para la elección de presidente de la República. Esto bastaría para considerar inatendible su pretensión de recuento generalizado de la votación en todas las casillas (130,477). Sin embargo, en el supuesto de que hubiera salvado las barreras procesales, su pretensión no podría prosperar, al no encontrarse la causalidad entre los hechos narrados y las supuestas irregularidades generalizadas de los cómputos de casilla y distritales a que alude la actora, sin que aquí se afirme, desde luego, que los hechos narrados por la Coalición para este efecto estén probados, o que no lo estén.

En tales condiciones, lo procedente es desestimar la pretensión de la Coalición por el Bien de Todos, consistente en el recuento de la votación recibida en la totalidad de las casillas instaladas en los trescientos distritos electorales, para la elección de presidente de la República.

Por tanto, la procedencia legal del recuento de votación en casillas determinadas, por razones específicas, se decidirá en cada uno de los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición actora, en función de la viabilidad de la impugnación y de las pruebas que obren en el expediente.¹⁰⁹

La consecuencia de la resolución del incidente fue la formación de 174 sentencias interlocutorias mediante las cuales la Sala Superior contestó la petición de la impugnante que en algunos casos era el recuento de todas las casillas del distrito respectivo, en otras era el recuento de varias casillas o la anulación de algunas de ellas. Como resultado de las sentencias interlocutorias el Tribunal ordenó el recuento de 11,839 casillas correspondientes a 149 distritos electorales, estipuló que aquél comenzaría el nueve de agosto y tendría un plazo de cinco días naturales para llevarlo a cabo; adicionalmente, estableció una serie de procedimientos para contar los votos y determinó que aquellos que fueran cuestionados estarían reservados para su calificación por la misma Sala Superior.

CONCENTRADO DE RECUESTO ¹¹⁰	
Distritos	149
Estados	25
Casillas identificadas con petición de recuento	21,786
Casillas niega recuento	9,947
Casillas procede recuento	11,839

¹⁰⁹ “Sentencia interlocutoria del SUP-JIN-212/2006” de 5 de agosto de 2006 (www.trife.org.mx/ultimassentencias-dictadas).

¹¹⁰ “Boletín de prensa núm. 74/2006 del 5 de agosto de 2006” (www.trife.org.mx).

ESTADOS	DISTRITOS	CASILLAS
Aguascalientes	3	436
Baja California	7	1,138
Campeche	2	170
Chiapas	5	81
Chihuahua	6	727
Coahuila	4	353
Colima	2	254
Distrito Federal	10	227
Durango	3	344
Estado de México	10	362
Guanajuato	5	317
Jalisco	15	2705
Michoacán	10	300
Morelos	2	124
Nuevo León	11	508
Puebla	5	194
Querétaro	3	171
Quintana Roo	2	10
San Luis Potosí	6	495
Sinaloa	5	334
Sonora	7	802
Tamaulipas	6	942
Veracruz	14	396
Yucatán	2	228
Zacatecas	4	221

Una vez concluido el recuento y verificados los procedimientos como la revisión de aquellas casillas que fueron impugnadas por causas específicas, la Sala Superior procedió el 28 de agosto a resolver el total de los juicios de inconformidad a través de 375 sentencias que respondían a las impugnaciones presentadas por los demandantes.

En estas sentencias, la Sala Superior corrigió los cómputos en 175 distritos donde los resultados variaron, también desechó las impugnaciones en 39 cómputos distritales y confirmó los resultados en 43 distritos electorales.¹¹¹

Varias de las impugnaciones fueron mal presentadas, ya fuera por fallas procesales o de procedencia; por ejemplo, en el caso del PAN los escritos los presentó el director jurídico del partido y no los representantes acreditados en los distritos electorales o la ausencia de los escritos de protesta, los cuales son un requisito de procedimiento, que no fueron presentados por los representantes de la coalición.

Otro tipo de fallas procesales frecuentes fue la falta de pruebas que acrediten las afirmaciones planteadas en las impugnaciones. En el derecho electoral mexicano es necesaria la presentación de pruebas para que la autoridad jurisdiccional determine, primero, su importancia y posteriormente su idoneidad, lo que significa que el impugnante tiene que describir la conducta irregular, demostrar su existencia por medio de la prueba y acreditar que dicha conducta es determinante para el resultado de la elección.

El propio TEPJF mediante jurisprudencia ha señalado que existe determinancia cuantitativa, que normalmente se analiza por medio de las causales específicas de nulidad, y determinancia cualitativa que se valora a través de la causal genérica de nulidad; ambas causales se encuentran en la LGSMIME.

Es pertinente denotar que si bien los partidos impugnantes plantearon las causales específicas, ninguno argumentó respecto a la causal genérica y solamente la coalición solicitó la no validación de los comicios por medio de la causal abstracta.

Las específicas penan conductas concretas, por lo que la sanción es la anulación de algún voto o de alguna casilla en particular (Art. 75 de la LGSMIME); por esto, para que las causales específicas puedan producir la invalidez de una elección es necesaria que se anule el 20 por ciento de las casillas instaladas en la demarcación respectiva (Arts. 76, inciso a y 77, inciso a de la LGSMIME), lo que habría significado para la elección presidencial más de 20 mil casillas.

En el caso de la causal genérica lo que se sancionan son conductas graves que sean irreparables, por lo que la consecuencia es la nulidad de la elección respectiva (Art. 78 de la LGSMIME). Caso similar acontece con la causal abstracta, aunque como se mencionó anteriormente esta es jurisprudencia, es decir, no está contemplada en la LGSMIME y su objetivo es garantizar los principios constitucionales que rigen la materia electoral. La diferencia estriba en que la causal genérica sanciona conductas, mientras que la abstracta tutela principios, de ahí su diferente trato y también la diferencia para demostrarlas.

¹¹¹ Considerando Segundo del Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, 5 de septiembre de 2006, TEPJF (www.trife.org.mx).

En las sentencias de los juicios de inconformidad se pueden encontrar casos de actualización de causales específicas, pero no de causal genérica.

Esto explica porque ninguno de los distritos electorales fue anulado, ya que no hubo suficientes casos para determinar la nulidad por acumulación cuantitativa, ni hubo demandas respecto a la causal genérica (determinancia cualitativa).

En la sesión del 5 de septiembre se presentó el dictamen respectivo que ofreció, primero, las cifras definitivas del resultado de la elección presidencial, que fueron la suma de los 281 (93.66 por ciento) cómputos distritales impugnados y de los 19 (6.33 por ciento) que no fueron demandados. De los 281 cómputos cuestionados en 39 (13.00 por ciento) distritos resultaron improcedentes las impugnaciones, en 43 (14.33 por ciento) se confirmaron los resultados, en 24 (8.00 por ciento) cómputos distritales se modificaron los resultados debido al recuento parcial y en 175 (58.33 por ciento) distritos hubo modificaciones producto tanto del recuento parcial como de la anulación de casillas. Los resultados finales fueron los siguientes:¹¹²

PAN	AM	CBT	NA	PASC	NO REG	VÁLIDOS	NULOS	TOTAL
4,916,927	9,237,000	14,683,096	397,500	1,124,280	298,204	40,657,057	900,373	41,557,430

Posteriormente, el dictamen discutió la validez de la elección. En el considerando cuarto, evaluó los argumentos y agravios planteados por los impugnantes, en particular, los externados por la coalición por el bien de todos; en el punto quinto se analizó la petición de no validar la elección y, en consecuencia, no formular la declaratoria de presidente electo. Finalmente, en los considerandos sexto y séptimo estudió los requisitos de elegibilidad del candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos.

En el inicio de los considerandos hay dos planteamientos que la Sala Superior reiterará constantemente en el dictamen: primero, el hecho de que un impugnante no puede argüir en su defensa la misma conducta que reclama a otro contendiente y segundo, que cuando se cuestiona la intervención de terceros, además de ser acreditada tal conducta tiene que demostrarse la relación de causa a efecto con los resultados producidos; en los términos del dictamen tal causalidad no se presentó.

Todo lo anterior conduce a afirmar, que no es posible establecer una relación de causa-efecto, en relación con el daño que pudiera sufrir un candidato en la preferencia electoral como consecuencia de la intervención de terceros, debido a que la complejidad, la intensidad y

¹¹² Considerando Segundo del Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, 5 de septiembre de 2006, TEPJF (www.trife.org.mx).

la dinámica de los actos que se realizaron en el presente proceso electoral fue de tal magnitud, que obliga a apreciar de manera contextual la actuación de dichos terceros. En consecuencia, tampoco hay base para sostener que, con la actuación de los referidos terceros, se vulneraron los principios que rigen todo proceso electoral, a grado tal, que se vea afectada la validez de la elección.¹¹³

Por su parte, el razonamiento relativo a las conductas de los demandantes ya había sido discutido por la Sala Superior tanto en la sentencias de los juicios de inconformidad como en las de los recursos de reconsideración de las elecciones de legisladores y tiene su apoyo en la LGSMIME, la cual estipula, en su artículo 78, que cuando las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o a sus candidatos tiene que desestimarse la impugnación porque no pueden argumentar que la elección es inválida siendo los responsables de la conducta irregular: “Esto es, no es admisible que alguien fundamente una reclamación sustentada en determinada conducta en que se dice incurrió el oponente, cuando el propio impetrante adoptó idéntico comportamiento”.¹¹⁴

Es por demás notorio que la coalición no haya impugnado la elección presidencial justo con la causal del artículo 78, que como se señaló anteriormente es la relativa a la causa genérica y sí lo haya hecho por medio de las causales específicas para solicitar los recuentos y por la causa abstracta para demandar la no validación de la elección y, en consecuencia, la no entrega de la constancia de mayoría. Se puede colegir que la coalición no realizó la petición que tenía base legal y prefirió la jurisprudencia porque el problema es que las conductas demandadas también fueron cometidas por la actora.

La conclusión del dictamen es que si bien hubo afectaciones y conductas que pusieron en riesgo la elección, las mismas no fueron determinantes porque no hubo mayores modificaciones que pudieran entrañar una práctica generalizada de manipulaciones o fraude en contra de alguno de los contendientes.

Al evaluar las actuaciones del órgano jurisdiccional se pueden fijar dos parámetros: uno relativo a las decisiones que tomó para atender los reclamos de los impugnantes y otro relativo a las acciones que llevó a cabo para analizar la elección presidencial.

En el caso de las decisiones para el recuento parcial se encuentra la dificultad para comprender y explicar los procedimientos jurisdiccionales que tienden a ser enredados; sin embargo, las determinaciones que tomó la Sala Superior fueron adecuadas para dar una respuesta a la petición de atender los resultados. Si bien tal decisión no satisfizo la petición de la coalición por el bien de todos, los resultados del recuento mostraron que hubo

¹¹³ Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, páginas 17-18, Sala Superior, tesis S3COJ 01/99. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005: 114.

¹¹⁴ Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, páginas 17-18, Sala Superior, tesis S3COJ 01/99. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005: 81.

variaciones para todos los contendientes y no se tuvo una constante a favor o en contra de alguno de los partidos.

CONCENTRADO DE LAS CASILLAS ANULADAS ¹¹⁵								
PAN	AM	CBT	NA	PASC	NO REG	VÁLIDOS	NULOS	TOTAL
80,601	62,235	75,355	2,680	5,856	1,857	228,584	5,990	234,574

En el caso del análisis de la elección presidencial los procedimientos también fueron los adecuados ya que se estudiaron los agravios y los motivos de inconformidad de la coalición. Ahora bien, en la construcción argumental del dictamen sí se encuentran insuficiencias como el análisis de los monitoreos o el estudio de las posibilidades de anulación; empero, la sección más débil del dictamen es la relativa a las afectaciones, citada anteriormente, ya que el reconocimiento a la gravedad y determinancia de las conductas imputadas podrían haber llevado a la anulación de los comicios presidenciales.

Opiniones de especialistas en Derecho Constitucional y Electoral sobre la Calificación de la Elección Presidencial del 5 de septiembre de 2006

La sentenciaron a la incertidumbre y a la ilegitimidad.¹¹⁶ Una sentencia que bien podría resumirse en una fórmula: “Puede haber elecciones sucias y al mismo tiempo legales”. Y es que el tribunal cerró el último episodio jurídico de la disputa por la presidencia de la República en medio de un cúmulo de valoraciones cuya lógica ha sido motivo de cuestionamientos.

Están estos elementos: financiamiento de agentes externos, la intervención del presidente de la República, la llamada campaña sucia de los spots. Y si yo no puedo medirlos para decir que la elección fue trastocada, tampoco puedo medirlos para decir que es válida.

Ante la duda, se anula. Tenemos una serie de elementos y no podemos decir si sí o no son determinantes, pero el rango de diferencia es muy pequeño. Anulamos o abrimos. Tenemos una duda y todos estamos de acuerdo en que la elección está manipulada, pero no sabemos en qué medida, pero como el rango es tan pequeño, cualquier elemento que se cuele puede cambiar el porcentaje.

La elección del 2 de julio puso a todo el sistema de justicia electoral de este país frente a la situación extrema y no pudo con la prueba. El sistema electoral mexicano está colapsado.

¹¹⁵ Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, páginas 17-18, Sala Superior, tesis S3COJ 01/99. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005).

¹¹⁶ Juicio sin Juicio. Pedro Rivas Monroy, Magistrado, es integrante del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Y conoce la materia de la que habla. lo hace sin rodeos al evaluar el fallo de los siete magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a la calificación de la elección presidencial del martes 5 de septiembre de 2006.

El dictamen contiene un gran número de inconsistencias jurídicas, que son inexplicables desde el trabajo previo del propio Tribunal. El órgano jurisdiccional echó por la borda con esta resolución su prestigio ganado en otras sentencias y, lo que es peor, nos regresó a etapas democráticamente superadas.¹¹⁷

1. Entre estas inconstancias y absurdos jurídicos se encuentran las siguientes:
 1. Violó el artículo 17 Constitucional. La resolución no fue completa ni imparcial. Se quedó en el análisis de las irregularidades esgrimidas por la Coalición por el Bien de Todos pero no trascendió esos señalamientos, cuando su deber era apreciar las distintas etapas del proceso con una visión jurídica superior, que era la de la determinación sobre la manera en que se cumplieron en el proceso los principios constitucionales, principalmente los aplicables a la materia electoral;
 2. La resolución señala que la etapa de calificación de la elección presidencial no es de carácter contradictorio. Sin embargo, la redacción del dictamen fue una suma de desvirtuaciones de las pretensiones de la Coalición por el Bien de Todos, todas ellas de carácter contencioso;
 3. La resolución no toma en cuenta todo el ordenamiento jurídico. Excluye normas como el artículo 9. 1 inciso *f*) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aduciendo que no se pueden requerir pruebas que no se hayan aportado;
 4. No aplica la suplencia de la queja, no resuelve con plena jurisdicción y no acuerda diligencias para mejor proveer. Todas ellas figuras jurídicas previstas en la ley y aplicables al caso, que le hubieran dado al Tribunal la posibilidad de esclarecer plenamente las circunstancias del proceso electoral ordenando la práctica de pruebas e investigando;
 5. Es un tribunal extraño porque regaña. Regaña a Fox y al Consejo Coordinador Empresarial. Un tribunal no está para regaños sino para resolver conforme a derecho;
 6. Asume la doctrina de los actos propios para pasar por alto las campañas negras y desvirtuar los señalamientos de la Coalición: si tú hiciste campaña negra no puedes alegarla, cuando lo que estaba en juego era la calidad del proceso electoral, independientemente de quién cometa las irregularidades;
 7. No hay un análisis de cómo el conjunto de las irregularidades impactaron en el proceso. Es básicamente una resolución que contradice una a una las irregularidades invocadas, sin comprenderlas y argumentarlas en su integridad;
 8. Más que una sentencia parece una contestación de demanda y los magistrados parecen abogados de una parte demandada inexistente;

¹¹⁷ Jaime Cárdenas, doctor en Derecho. Ex consejero del IFE. Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

9. Hay muchos análisis incompletos; así, por ejemplo, cuando se estudian las menciones de los noticieros de radio y televisión a los candidatos, se dice que López Obrador fue el candidato que tuvo más menciones en ellos, pero no se dice que fue el candidato con más menciones negativas;
10. La aprobación del dictamen no fue producto de una deliberación pública entre argumentos y razones. El órgano colegiado pierde sentido y no le da a la sociedad la posibilidad de conocer las distintas posturas y matices entre los magistrados. Hay por tanto un déficit con la transparencia y con el principio de acceso a la información. Es un tribunal opaco; y
11. Señala que las irregularidades no fueron determinantes y graves para invalidar el proceso, pero no indica en qué condiciones esas irregularidades hubiesen sido consideradas graves y determinantes para la anulación. Hay un déficit de argumentación en donde la carga de la prueba y la argumentación correspondió, según el dictamen, en exclusiva a la Coalición, cuando le debió corresponder al tribunal, dado el carácter no contencioso de la calificación electoral y el papel que constitucionalmente le corresponde.

John Akerman, catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señaló que si bien el TEPJF reconoció que hubo irregularidades generalizadas, no pudo comprobar que éstas tuvieron un efecto determinante en el resultado de los comicios, lo que resulta muy preocupante.

El tribunal no es una fiscalía, pero en casos especiales puede ordenar el perfeccionamiento de las pruebas necesarias para allegarse la información requerida para su resolución, como dice el inciso 20 del artículo 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y no lo hicieron. No pudieron anular la elección porque no tuvieron suficiente información y, a su vez, no la tuvieron porque no se la allegaron.

Elisur Arteaga, constitucionalista y catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana, afirmó que con la decisión del TEPJF mediante la cual se determinó la validez de la contienda electoral y se entregó la constancia de presidente electo a Felipe Calderón, se polarizará aún más la sociedad mexicana, pues no sólo pasó por alto el fondo jurídico de las denuncias presentadas por la coalición Por el Bien de Todos, sino que también es evidente que hubo prisa y presión sobre los magistrados para emitir una decisión que no cumple con las expectativas jurídicas y que contaba con elementos para declarar nula la elección.

A su vez, el también constitucionalista Clemente Valdés aseguró que si bien fue correcta la conclusión final del TEPJF, los argumentos de los magistrados para llegar a su fallo fueron bastante pobres y algunos hasta contradictorios.

Al respecto, Jaime Cárdenas, ex consejero electoral, aseguró que pese a que el tribunal reconoce todas las irregularidades denunciadas por la coalición, en el fallo utilizó su mala

retórica y su mala argumentación jurídica para convalidar una decisión tomada de antemano, seguramente presionado desde Los Pinos y la Secretaría de Gobernación.

En tanto, Lorenzo Córdoba, investigador del IIJ de la UNAM, destacó que con esta decisión concluye la etapa legal del proceso postelectoral y continúa la vía política, por lo que aseguró que es necesario analizar los argumentos de fondo presentados por los magistrados en el dictamen y no sólo quedarnos con sus dichos públicos.

Francisco Javier Esteinou, catedrático de la UAM-Xochimilco, puntualizó que es evidente que con esta decisión, el TEPJF también se alineó con uno de los candidatos y pasó por alto uno de los factores más decisivos en la contienda: la participación irregular y sin control de los medios de comunicación electrónicos.

Por su parte, Alma Rosa Alva de la Selva, especialista de la UNAM, destacó que con la creciente injerencia del duopolio televisivo en el proceso electoral no sólo se fortaleció el pacto histórico entre el gobierno en el poder y los medios electrónicos, sino también se consolidó la posición de las grandes empresas televisoras.

Después de examinar la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se percibe que está apegada a la ley y que después de un estudio minucioso de las circunstancias que rodearon al proceso electoral, tanto en la etapa previa a la votación, como en el día de la votación, concluyen que aún cuando hubo acciones que son violatorias de la ley, no fueron de tal magnitud que ameritaran la nulidad de todo el proceso electoral, ya que fueron actos aislados (Amador Jiménez, 2006).

Por último, es cuestionable el hecho de que se admita en la resolución, que hubo irregularidades y violaciones a la ley, pero no de tal magnitud que inclinara la votación a favor de un partido, es decir: Se violó la ley pero poquito, se detectaron irregularidades pero leves, intervinieron gentes y grupos pero no tanto.

Estas circunstancias se deben tomar en cuenta para hacer las adecuaciones a la ley y para dar normas adecuadas a su interpretación y evitar, en lo sucesivo, interpretaciones sin una base firme y razonable.

El Tribunal Electoral en su carácter de máxima autoridad en materia electoral asumió su rol histórico y respondió a la nación con claridad y transparencia, a través de su sentencia, haciendo prevalecer el sentido de la decisión ciudadana del pasado proceso electoral, por ello la sentencia es congruente en la mayoría de sus considerandos vertidos en el dictamen aprobado por los magistrados de la Sala Superior (Granados Macías, 2006).

Esto nos alerta para una inevitable reforma electoral que se haga cargo de estos puntos. Es inconcebible que en un país haya un grupo que viola una ley y no haya aparejada una sanción. “Y uno de los grandes temas que deberemos abordar es la relación entre la política

y los medios de comunicación, que exista una fiscalización más exhaustiva; los temas son el dinero, las campañas, pero todo tiene que ver con el gran pendiente que es la cuestión de los medios de comunicación. Esa es una reforma urgente, impostergable.

El dictamen responde solamente a la racionalidad de los procedimientos institucionalizados jurídicamente (Zamora Mendoza, 2006). Los magistrados sólo cumplieron con la tarea, simple y llanamente, conforme a derecho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación NO SE PRONUNCIÓ (Ramírez Huanosto, 2006) en los relativos Juicios de Inconformidad con respecto a las alegaciones formuladas por la Coalición Por el Bien de Todos relacionadas con la declaración de validez y a la de presidente electo, al no estar vinculadas con la materia propia del acto que se reclamó además de que dichas alegaciones no se realizaron en razón de aquellas señaladas para su análisis en el juicio de inconformidad, dado que este tipo de medio de impugnación tiene un alcance limitado, esto es, sólo en función de la etapa en que se encuentra un proceso electoral federal.¹¹⁸

Entonces, el juicio de inconformidad, tratándose de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sólo procede de acuerdo con la legislación electoral federal, para controvertir los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de esa elección, por las siguientes causas:

- Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o,
- Por error aritmético.¹¹⁹

Con respecto a los supuestos de nulidad de votación recibida en casilla establecidos en el artículo 75, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, estos se encuentran directamente relacionados con posibles irregularidades cometidas en el ámbito espacial y temporal en que se instalan y funcionan las casillas durante el día de la jornada electoral, es decir, desde que se realizan los actos tendientes a la integración de la mesa directiva de casilla hasta la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales respectivos; y la pretensión de nulidad de este tipo de juicio debe ser que la votación recibida en las casillas impugnadas sea descontada de la que fue asentada en las actas

¹¹⁸ Artículo 50, apartado 1, inciso *a*) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral: "1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes: *a*) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético..."

¹¹⁹ Acorde a lo mencionado a los artículos 49 y 50, apartado 1, inciso *a*), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

de cómputo distrital de esta elección, y en consecuencia sean modificados los resultados respectivos; en cuanto al error aritmético, la LGSMIME no establece causas específicas para su invocación y puede derivar de diversos supuestos que tengan como consecuencia la falta de correspondencia entre los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, con los obtenidos de la suma de éstas en el cómputo distrital; el efecto que se pretende es la corrección de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección, con la consecuente modificación de dichos resultados.¹²⁰

Por ello, cuando en los juicios de inconformidad presentados por la Coalición Por el Bien de Todos relativos a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se hizo valer una pretensión distinta a esta clase de juicios, ya que resultó inatendible dado que no es jurídicamente posible el estudio de otro tipo de cuestiones a las señaladas en la legislación electoral, ya sea que se encuentren relacionadas con etapas previas o posteriores a dichos resultados, dado el limitado objeto del juicio de inconformidad, en términos de la legislación aplicable.¹²¹

Siendo el derecho electoral una rama del derecho público, no resulta extraño que la organización de las elecciones federales, tenga como principios rectores de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y las elecciones libres,

¹²⁰ Artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral: 1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales: *a)* Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; *b)* Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale; *c)* Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; *d)* Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; *e)* Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; *f)* Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; *g)* Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley; *h)* Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada; *i)* Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; *j)* Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación, y *k)* Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

¹²¹ Se menciona que uno de los principios fundamentales de toda elección es la certeza la cual alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe cualquier órgano electoral, estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables; la Sala Superior no podía dictar un fallo que estuviera fuera de este principio, como nulificar casillas por alegaciones que no se contemplan en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

auténticas y periódicas. Ahora bien, la existencia de principios rectores especiales para cada rama del derecho público indubitadamente nos ubica, no en la existencia de una norma con contenido perfecto y de interpretación exacta, sino la realidad de una norma quizás imperfecta y con interpretación no exacta ni científica sino plausible.¹²²

Es un dictamen emitido en tiempo y forma por autoridad jurisdiccional competente, validando de manera inobjetable la elección presidencial.

A manera de sugerencia

A partir de los resultados del trabajo, nos permitimos formular algunas sugerencias encaminadas al mejoramiento de la Justicia Electoral en el Sistema Constitucional Mexicano, las cuales, apuntan en tres direcciones; a saber:

- **Ámbito académico:** La inclusión en los programas de estudio a nivel profesional y de posgrado de la materia electoral, de núcleos temáticos que aborden los temas de los Principios Rectores de la Función Jurisdiccional Electoral y los Medios de Impugnación en Materia Electoral como parte del Contencioso Electoral; lo que redundaría en una mejor comprensión de esta función específica de los órganos de gobierno, sociedad y partidos políticos, en lo particular y del fenómeno electoral en lo general.
- **Ámbito Legislativo:** Se establezcan disposiciones jurídicas que instituyan de manera efectiva:

Respecto al Federalismo:

- a) Es necesario redefinir el ámbito competencial de los Poderes de la Unión, contemplados por el artículo 73 de la Constitución General de la República en materia judicial y en particular electoral;
- b) Se deben revisar las facultades concurrentes, expresas e implícitas, para proveer un equilibrio justo entre los tres órdenes de gobierno, haciendo las adecuaciones convenientes a fin de que la Constitución establezca claramente unas y otras;
- c) Como consecuencia de la igualdad jerárquica entre lo federal y lo local, se deben precisar las reglas de relación entre la Federación y los estados, sustentado en lo dispuesto por el artículo 121 Constitucional y, particularmente, en materia electoral;
- d) Se debe analizar el ámbito del acontecer federalista, sustentado en la relación de los artículos 124 y 73 Constitucionales, para que el uso de las facultades implícitas del Congreso no derive en el centralismo reflejado en políticas electorales con tendencia particular; y
- e) Sin menoscabo del Pacto Federal y de la Supremacía de la Constitución General, es necesario que los estados miembros retomen las facultades que les concedía

¹²² RESENDES MACIAS, Víctor Hugo, Ponencia en el II Coloquio Doctoral Interinstitucional de Derecho, Universidad de Guadalajara. México, 2006.

el artículo 41 de la Constitución de 1857, referente a la soberanía, para lo cual, se debe analizar el alcance de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución.

Este último indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la Federación y las Entidades Federativas, y el artículo 124, precisa la idea anterior la competencia de origen: pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades a la Federación.

- a) Las reglas generales en cuanto el desarrollo de las campañas electorales, así como, en lo referente a la tutela del sufragio durante la jornada electoral (actos anticipados de campaña y actos durante la jornada electoral y posteriores a ésta);
 - b) Se legisle para que los criterios de designación y/o ratificación de los titulares de los órganos jurisdiccionales electorales, se sustenten de manera estricta en la observancia de los principios rectores de la función jurisdiccional electoral, con base en una evaluación objetiva del trabajo realizado con anterioridad, para aquellos candidatos que aspiren a la ratificación de un cargo de esa naturaleza o para los auxiliares del Servicio Jurisdiccional de Carrera con aspiraciones a la Titularidad del órgano; y en las aptitudes profesionales y capacidad que, mediante los exámenes pertinentes, acrediten fehaciente quienes no se encuentren en los anteriores supuestos. Medidas, que permitirán disminuir la influencia del criterio político en dichas designaciones, algunas veces en detrimento de los principios rectores de la función jurisdiccional electoral;
 - c) Los alcances y consecuencias jurídicas: que puedan tener las actividades de las autoridades electorales, al realizar actos relacionados con la vigilancia y aseguramiento de condiciones de equidad durante el proceso electoral, así como la conducta asumida por los partidos políticos y demás actores participantes en la contienda electoral. Así como la determinancia en los resultados de la votación recibida;
 - d) La regulación explícita de los principios rectores de la materia electoral como el de equidad, en cuanto al derecho a recibir financiamiento público directo para actividades ordinarias y gastos de campaña, así como del financiamiento privado; las prerrogativas para uso y acceso de los medios masivos de comunicación electrónica e impresa; la fijación de topes de gastos de campaña y sus consecuencias; y
 - e) Los límites del factor determinante, cuando se esté ante la presencia de violaciones sustanciales y generalizadas cometidas en una elección, que pongan en peligro los principios constitucionales que rigen en materia electoral, *v. gr.* presión sobre el electorado (las llamadas mareas rojas, verdes, azules, amarillas, etc.), y el uso de símbolos religiosos, sólo por mencionar algunos.
- **Políticas Institucionales:** Promover, mediante la organización de conferencias, cursos de capacitación, paneles y demás foros, incluidos medios masivos de comunicación, la difusión de los principios rectores de la función jurisdiccional electoral,

como parte de las políticas de promoción de la Cultura Democrática. Las políticas de promoción, como la que se propone, se ha implementado con bastante éxito por instituciones de naturaleza similar a los órganos Jurisdiccionales Electorales, como el Instituto Federal Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como medidas de acercamiento a la población general; medida que, permitiría que la opinión pública tuviera una idea más objetiva de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales electorales, los cuales innegablemente quedan sometidos al escrutinio público, especialmente, en la etapa postelectoral.

Para terminar, podremos estar o no de acuerdo con las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podrán ser más o menos polémicos sus argumentos y razonamientos; en una sociedad plural siempre será posible encontrar juristas que apoyen o que rechacen los argumentos del Tribunal; sus razones pueden y hasta deben discutirse, examinarse, y analizarse. Pero más allá de la polémica, las resoluciones del Tribunal Electoral siempre deben ser acatadas por sus destinatarios, tal y como sucedió en Tabasco y Colima, en donde a pesar del desacuerdo manifiesto de algunos sectores de la sociedad política, el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue finalmente respetado y cumplido. Someter a plebiscito las resoluciones de los tribunales nos puede llevar a situaciones de desorden e ingobernabilidad que la mayoría de los mexicanos no deseamos. Ante la posibilidad de sentencias injustas y arbitrarias de parte de los tribunales, siempre queda expedito el camino del proceso político, legislativo y constitucional, para hacer los ajustes y las correcciones necesarias. De esa forma y no de otra, es como funcionan las democracias.

LA REFORMA E IMPACTO DEL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2007¹²³

Concretamente, lo que se reformó a este precepto legal en el punto que se analiza, consistió en adicionar un segundo párrafo, a la fracción II, del párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional, lo siguiente:

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

I (...)

¹²³ Notas elaboradas para este apartado por la Mtra. en Derecho Electoral Ma. del Carmen Díaz Cortés, Secretaria Relatora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

(...)

III ...”

La adición a la fracción II, del precepto 99 Constitucional, trajo consigo la “eliminación” por llamarlo así, de la “causal abstracta” de nulidad, para que “Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo pudieren declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes; la reforma impactó a la legislación electoral secundaria, es decir, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente a partir del 02 de julio de 2008, en sus artículos 71, 75, 76, 77, 77 bis, y 78 para quedar acorde con la reforma constitucional, sólo en cuanto a la inclusión de la elección presidencial en el sistema general de las nulidades electorales.

¿Sobrevivencia de la “causal abstracta” o surgimiento de la causal de nulidad “inominada”?

Con las reformas electorales que hemos citado, queda en el “limbo” la llamada “causal abstracta” de nulidad, desaparece el criterio jurisprudencial de la Sala Superior que la sostuvo; sin embargo, no por ello desaparece del sistema electoral mexicano, ni del mandato constitucional, la obligación de la observancia de los principios constitucionales rectores de la función electoral, que están ahí presentes en los preceptos constitucionales que los regulan y que ya hemos citado. En esencia, permanece legalmente -y dicho sea de paso, en jerarquía de leyes-, como un requisito para la validez de los procesos electorales y sus resultados, el respeto irrestricto de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y de la equidad, ello en todos los actos de la función electoral y en todas las resoluciones emitidas por las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, tanto federales, como estatales.

Y la tutela de tales principios CONSTITUCIONALES, más allá de las reformas correctas o incorrectas, completas o incompletas, tiene que garantizarse por la autoridad competente para ello, que es la electoral jurisdiccional; un caso interesante **posterior a la reforma constitucional del artículo 99** suscitada en el año 2007 que se ha venido citando, es el resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diciembre de ese año, al resolver en el expediente identificado como SUP-JRC-604/2007, puesto que en él se hace referencia expresa a la no vigencia del criterio de jurisprudencia emitido por la Sala Superior respecto a la causal de nulidad abstracta en virtud de la reforma, el asunto es el siguiente:

Los comicios celebrados el 11 de noviembre de 2007 para la elección de municipales en el Municipio de Yurécuaro, Michoacán de Ocampo, fueron impugnados mediante juicios de inconformidad ante el Tribunal Electoral de esa Entidad Federativa alegando, entre otros conceptos, el que el PRI había incumplido con el artículo 35, fracción XIX, de la legislación electoral de Michoacán, que regula la obligación de los partidos políticos de utilizar símbolos, expresiones, alusiones, y fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda electoral.

El tribunal local, emitió resolución en la que declaró la nulidad de esa elección municipal, revocar constancias de mayoría y privar los efectos de la asignación de municipales de representación proporcional, por considerar fundados los agravios, pues durante la campaña electoral se infringió la fracción XIX del artículo 35 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y, por tanto, al haberse demostrado esa irregularidad, quedó probada a su vez la conculcación del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ante esta resolución contraria a su interés jurídico, el PRI, interpuso Juicio de Revisión Constitucional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, argumentando que la resolución fue ilegal al determinar la nulidad de elección municipal sin sustento legal, y que en el supuesto de que se hubiere acreditado la violación a la fracción XIX, artículo 35 del código electoral estatal, no se establece en el mismo una sanción para tal irregularidad consistente en la nulidad de la elección, como ilegalmente lo determinó el tribunal local (en todo caso, correspondía instaurar un procedimiento administrativo sancionador). También argumentó que el tribunal local violaba con su resolución, al artículo 99, fracción II, párrafo segundo Constitucional, que ha partir de la reforma vigente (desde el 14 de noviembre de 2007) es claro que está proscrita la causal de nulidad abstracta que se generó en el año 2000 por el caso Tabasco.

La Sala Superior del TEPJF al hacer el análisis de este caso, en su sentencia, estableció lo siguiente:

Respecto a la reforma a la fracción II del artículo 99 constitucional, la intelección de la reforma la lleva a considerar que al analizar y resolver los juicios de revisión constitucional únicamente se debe ocupar de los conceptos de agravio expresados en las demandas, siempre que versen sobre las causales de nulidad de la elección previstas expresamente en el ordenamiento legal aplicable al caso de que se trate. Que serían inoperantes los planteamientos de los impugnantes que como pretensión, hagan valer la existencia de irregularidades que a su juicio puedan conformar la llamada “causa abstracta” de invalidez de las elecciones, para que se determine la nulidad de los comicios locales por una causa no prevista de manera expresa en las leyes electorales de las entidades respectivas, porque de hacerlo, inobservaría el mandato constitucional precisado.

Consideró que en este caso de Yurécuaro, Michoacán, no se está en el supuesto citado, porque la litis del asunto se constriñe a determinar si el Tribunal Electoral de Michoacán señalado como responsable, emitió una sentencia ilegal o no, en la que declaró la nulidad de la elección municipal referida, es decir, si tal sentencia cumple o no, con los principios de legalidad y constitucionalidad,

pues el tribunal estatal en su sentencia, ni siquiera menciona en ningún momento a la llamada “causal abstracta” ni el criterio de jurisprudencia relacionado a ella.

Considera la Sala Superior, que son infundados los agravios esgrimidos por el enjuiciante acerca de la supuesta conculcación de los artículos 99, fracción II y 133 Constitucionales a cargo del tribunal electoral de Michoacán.

Se avoca entonces, a determinar si la sentencia emitida por el tribunal local es legal o no, sobre la base de si la sanción aplicada por la irregularidad que se estimó demostrada está prevista en la ley; considera que *“la Constitución Política establece mandamientos, valores inmutables, normas particulares aplicables a la función estatal para garantizar el orden público, tales disposiciones no sólo son mandamientos abstractos que fijan la dirección de la función estatal sino que también contienen normas vigentes y exigibles. En cuanto a la renovación de los poderes públicos, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, resulta imprescindible la garantía de elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para todos los partidos políticos; y el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”*. Y continúa en su consideración: ***“Como consecuencia de lo anterior, si la Constitución Política prevé esas normas como presupuesto de validez de una elección libre, auténtica y periódica, es admisible arribar a la conclusión de que una elección resulta contraria a derecho cuando se constate que las normas señaladas no fueron observadas en una contienda electoral.***

Que el artículo 130 Constitucional, recoge el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias (**rango constitucional**), con sus normas expresas entre ellas, existen prohibiciones y limitantes en materia política y electoral, como que los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos ni son sujetos activos del voto pasivo, aunque sí del activo, siempre que se cumplan con ciertos lineamientos y formas legales, que los ministros no podrán asociarse con fines políticos, ni participar en reuniones de esa índole, ni pronunciarse sobre las instituciones del país y sus leyes en actos de culto, propaganda o publicaciones religiosas. Las agrupaciones políticas, no podrán llevar título alguno, palabra o indicación que los relacione con alguna confesión religiosa y, en los templos, no podrán celebrarse reuniones de carácter político.

En congruencia con lo citado, dice la Sala, y tomando en cuenta que el art. 35, fracción II, del Código Electoral de Michoacán, al establecer que los partidos están obligados a abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda, es válido concluir que en dicha prohibición subyace la observancia y vigencia del mandamiento constitucional analizado. Equivale ello, a

que lo dispuesto por el artículo 130 Constitucional justifica y sustenta el contenido de esa fracción del invocado artículo 35, conforme con el espíritu de la disposición constitucional, el cual a su vez atiende el mandato constitucional previsto en el artículo 133 Constitucional.

Al caso, continúa la Sala, los institutos políticos deben abstenerse de utilizar símbolos religiosos, y resulta evidente que los principios rectores del artículo 130 Constitucional privan en el artículo 35, fracción II, del Código Electoral de Michoacán. Si no se observan estos artículos, se violenta la libertad y equidad de la contienda, se quebranta el orden público que imponen las normas de rango constitucional. Así, resulta inconcuso que la tenerse por confirmado la violación de una norma constitucional, la consecuencia jurídica que ha de imponerse es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado, o sea, conlleva a la nulidad legal de las elecciones.

Continúa la Sala en el análisis del asunto, **para resolver por unanimidad**, que: 1).- se confirma la sentencia impugnada recaída a los juicios de inconformidad acumulados; 2).- se ordena dar vista al Instituto Electoral del Estado de Michoacán para lo conducente en caso de instaurar procedimiento administrativo sancionador; y se ordena notificación.

Como se puede observar de este repaso por el caso de Yurécuaro, Michoacán de Ocampo, a juicio de quien escribe, en este asunto SI se aplica de facto la misma o muy similar argumentación que ha soportado a la hoy “*extinta*” causal abstracta de nulidad de elección, aunque sea de dársele otra denominación, y para arribar a esa conclusión, menciono los siguientes puntos:

En pocas palabras, los actos o hechos irregulares reclamados por los actores en los juicios de inconformidad acumulados para buscar la anulación de la elección municipal de Yurécuaro, Michoacán, fueron que el PRI utilizó símbolos religiosos en su campaña y propaganda política, por tanto, esos actos se ubican en un espacio temporal correspondiente a la etapa de preparación y desarrollo del proceso electoral, no durante la jornada electoral y la etapa de resultados.

El tribunal electoral de Michoacán en su sentencia, fundamentó su decisión de anular la elección impugnada, por considerar que sí se acreditó en el expediente que el PRI utilizó los símbolos religiosos en su campaña y propaganda, así, que se violentaron los artículos 35, fracción XIX y el diverso 130 de la Ley Fundamental, por lo tanto, no fundó estrictamente su decisión de anular, por alguna de las fracciones que cita expresamente el catálogo de nulidades de elección, observable en los artículos 73, 74 y 75 de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Michoacán.

La sentencia anterior, impugnada por el PRI mediante JRC ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue confirmada por esa máxima autoridad electoral, por considerar que fue correcta la apreciación del tribunal estatal de aplicar la máxima sanción, esto es, nulidad de la elección, por haberse conculcado los principios rectores del artículo 130

Constitucional que privan en el precepto 35, fracción II, del Código Electoral de Michoacán, y afectarse por tanto, principios rectores electorales y de la separación Estado-Iglesia, con rango constitucional; esto es que la Sala Superior ejerció atinadamente el ejercicio de su atribución en el control de la constitucionalidad.

Los argumentos de la Sala Superior, privilegian por supuesto, el respeto de los valores, principios rectores y constitucionales, enfatizando el respeto a las normas de rango constitucional y, sin decirlo abiertamente, que más allá de la regulación estricta de una causal de nulidad de elección en una norma electoral, se deben respetar por supremacía, a tales principios constitucionales y que su conculcación, sí puede poner en duda a los principios rectores de la función electoral, ser considerada la elección de ilegal y por lo mismo, invalidarse.

Con la reforma constitucional a la fracción II del artículo 99 Constitucional, que buscó la “eliminación” de la llamada “causal abstracta” de nulidad de elección o sin tal reforma, de todas maneras no se puede negar el hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es un órgano que controla la legalidad y la constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral; rebasando el cómo se le denomine a la nulidad de elecciones, que si no “*abstracta*”, que “*inominada*”, o cual quiera que sea la denominación, en opinión del autor, sigue vigente la atribución y facultad de la autoridad electoral de vigilar, garantizar que se cumplan con los principios rectores de la función electoral, que se garantice las elecciones libres y periódicas, que sean ciertos los resultados comiciales, que imperen los valores democráticos, de lo contrario, no hacerlo bajo la justificación de acciones u omisiones, sí que sería absurdo.

Conclusiones

La presente obra intenta aportar elementos de análisis crítico sobre el sistema constitucional mexicano; y es a través de su funcionamiento como se genera seguridad jurídica con la idea de propiciar ulteriores pensamientos que originen la mejor propuesta para modificar la legislación vigente en materia constitucional ajustándola a las necesidades actuales, particularmente, en cuanto a lo que se refiere a la relación entre las jerarquías judiciales en materia electoral, en el caso de contemplar los principios del constitucionalismo y federalismo mexicano.

El Federalismo en México, en teoría, es un factor de democracia, progreso, igualdad, desarrollo y de prosperidad; su estudio, a través de la recopilación y generación de este tipo de conocimiento será como se guíe el debate sobre el mantenimiento o no del actual texto constitucional, o sobre la forma en que debe llevarse a cabo la práctica constitucional futura. En este sentido respondemos a los siguientes cuestionamientos: ¿México ha vivido un auténtico sistema federal? Hay que partir del supuesto de que, para saber si realmente funciona algo, se debe conocer plenamente; en este caso debemos ubicarnos en nuestro país: ¿Conocemos realmente el sistema federal como régimen de gobierno y forma de vida?

El federalismo imperfecto

En México, vivimos un sistema federal formalmente, sustentado en tres órdenes de gobierno y tendiente a su equilibrio; materialmente, sufrimos un sistema centralista que da mayor soporte al quehacer gubernativo federal y limita la acción de los gobiernos estatales y municipales.

La Federación cuenta con un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien determina en casos de controversia en elecciones realizadas en las entidades federativas, aun cuando posee Tribunales estatales electorales, atentando contra los artículos 35, 36 relativos a los derechos políticos, así como el artículo 39 de la Constitución.

El resultado es la presentación de un federalismo que, sin dificultades, puede encontrarse cercano a un modelo, en el sentido de que puede ser concebido como un camino a seguir o como un valor humano (ético o ideológico) reconocido útil para el diseño y organización del poder político.

No obstante, como se advirtió, el federalismo no se inventa; no se encuentra entre las opciones discrecionales de la voluntad, ni individual ni colectiva. En sentido fuerte, el federalismo es un proceso y, al mismo tiempo, una necesidad histórica.

Con lo anterior, no se busca argumentar su imposibilidad, sino que se enfatiza el rol de la construcción social de sus condiciones, lo cual es complicado en extremo y no admite soluciones parciales ni segmentadas.

La construcción del federalismo es, entonces, un proceso social demasiado complejo, pues implica la sincronía y el vínculo de varios e importantes procesos sociales. Se enfatiza en los aspectos positivos del federalismo, considerando dos criterios: primero, porque ese lado de sus relaciones conceptuales es el dominante, lo cual no es un asunto menor; y segundo, porque lo positivo ha formado parte de la imagen del federalismo en la historia del pensamiento social.

En el primer aspecto, el federalismo, en cuanto concepto, tiene una larga trayectoria que lo ubica como valor político una vez en manos de actores sociales concretos, quienes lo han transformado en un proyecto político: durante parte del siglo XIX, y sobre todo en el XVIII, el federalismo fue también una utopía social, un programa político para la organización del poder y un modelo para la formación del Estado.¹²⁴ De hecho, la dimensión valorativa de ese proyecto no se ha perdido del todo, considerando que el federalismo sigue vigente como modelo político y como forma concreta de organización de un amplio número de naciones del mundo, cuya realidad contrasta en distinto grado con el modelo positivo e ideal ofrecido por su concepto.

En el marco de la teoría, la relación entre federalismo, democracia y gobiernos locales puede desarrollarse, como hemos intentado aquí, poniendo el énfasis en sus conexiones positivas.

El fondo del debate no está en su incorporación al escenario gubernamental, sino en la forma subordinada de la incorporación (determinada externamente), lo que es una contradicción con el principio de autogobierno.

Así, para las instituciones locales hay en el federalismo un impulso a su desarrollo y, de otra parte, una contención dada su posición subordinada. Además, la otra parte del problema es la presión para la incorporación de los gobiernos locales en el contenido del pacto federal, en cuanto actor institucional fundante, lo cual, por la simple ampliación del número de actores, tornaría más compleja la administración de un sistema federal.

En este caso, las relaciones positivas entre los conceptos se ven necesariamente matizadas o incluso subordinadas por otras variables, que en los hechos pueden alcanzar la capacidad para cuestionar al propio modelo.

¹²⁴ La historia mexicana del siglo XIX y, en general, la latinoamericana, está plagada de experiencias de organizaciones y movimientos políticos que reivindicaban al federalismo como proyecto social y de organización del Estado, convirtiéndolo en programa político y, en el fondo, en una utopía social.

Para el federalismo, nada influye más en sus distorsiones, mayores o menores, que los sistemas políticos nacionales, que tanto pueden ser los cimientos de su fortaleza o, por el contrario, constituir sus endebles pilares.

Lo anterior, se debe a la naturaleza fuertemente política del federalismo. Uno de los contenidos esenciales del federalismo radica en ser una estructura que organiza al Estado y al poder político, que garantiza el autogobierno de las partes federadas, así como la capacidad de éstas para participar de manera permanente en la integración de la voluntad general.

Con este supuesto, si el caso concreto nos refiere a un sistema político que en los hechos concentra el poder en un vértice nacional; si su contenido es autoritario y si, además, la voluntad de las partes federadas no tiene la capacidad para integrarse efectivamente, ni para expresarse en el todo nacional, es evidente que estamos ante un Estado que ha perdido su esencia federal.

En estas condiciones, el federalismo termina siendo una mera formalidad jurídica, carente de un contenido institucional y político que lo haga realidad. Por este motivo, no está de más insistir en que en los sistemas políticos, en sus reglas, instituciones y actores, radica la parte central del dinamismo y salud de un sistema federal de entre los cuales destaca la eficiente y eficaz labor del Poder Judicial de la Federación, articulada dentro de lo que respecta a la competencia de Tribunal Federal Electoral, y el Tribunal Estatal Electoral, por lo cual, sus elementos necesitan de una base mínima de compatibilidad con la naturaleza del Estado federal.

En el mismo plano de las variables que tienen la capacidad de distorsionar al federalismo, si es que no tienen el contenido apropiado, se encuentran, por un lado, la plena vigencia del Estado de Derecho, el cual incluye el acotamiento jurídico de todas las formas de autoridad, y no solamente como un ejercicio nominal, sino como una práctica institucional plenamente establecida: sin Estado de Derecho no hay pacto federal que tenga vigencia.

Por otro lado, en el escenario de la conciencia social se encuentra otro factor que puede contribuir negativamente a la efectividad de un sistema federal: la débil presencia de una cultura ciudadana, incapaz de reconocer los valores políticos de pluralidad, diversidad, tolerancia y respeto a las minorías, especialmente, cuando se trata de sociedades étnica o lingüísticamente heterogéneas.

La distribución de competencias en el sistema federal mexicano

El sistema de distribución de competencias en el federalismo mexicano actual encuentra su matriz en el artículo 124 constitucional. Según este artículo, “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Sin embargo, el sistema es en realidad mucho más complejo de lo que el principio antedicho parece indicar. Hay facultades coexistentes, facultades

coincidentes (que algunos han llamado de manera errónea concurrentes). Por no hablar también de las facultades prohibidas a la Federación; las prohibidas a las entidades federativas y las atribuidas a las propias entidades federativas.

Es relevante resaltar en este debate el hecho de que en todo caso, el ejercicio de la soberanía a cargo de los poderes de la unión y de los poderes de los estados, está limitado por la Constitución General de la República, que es la fuente de todas las competencias de dichos órganos, bajo el principio mencionado: toda facultad que no esté expresamente concedida por la Constitución a los poderes federales, y agregaríamos, ni prohibida a los estados, se entiende reservada a los poderes de estos últimos.

Cuando hablamos de una división de órbitas competenciales, no se hace referencia a esferas aisladas, o absolutamente separadas. No es eso lo que ha creado nuestra Constitución general. Al contrario, hay vasos comunicantes, interacciones y hasta intervenciones, previstas y admitidas por la Constitución, mismas que conforman el Estado federal total en el que se encuadran tanto los órganos y el orden jurídico federal, como los órganos y órdenes jurídicos locales.

En efecto, los estados, por ejemplo, pueden intervenir en la formación de la voluntad federal. ¿No se considera acaso al Senado de la República como la cámara que representa el pacto federal? En principio el Senado es, o debiera ser, garante y voz de los intereses estatales, o por lo menos así se ha dicho hasta el cansancio. Asimismo, debemos recordar que las legislaturas locales participan en el proceso de reforma a la Constitución general, por disposición del artículo 135 y que por esa vía pueden influir en la organización de los poderes federales tanto como en la de sus propios poderes.

Por otro lado, bien sabemos que el Senado puede intervenir en el caso de la desaparición de poderes y para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, según lo dispone el artículo 76 constitucional en sus fracciones V y VI; intervenciones que obedecen no al capricho o a la arbitrariedad, sino a necesidades de nuestra propia experiencia histórica, que llevaron a incluir estas fracciones en la Constitución de 1857, y que luego pasaron a la de 1917. Cosa distinta es el hecho de que se haya abusado de ellas, durante las etapas más difíciles del sistema de partido hegemónico en México.

¿Y qué decir del llamado amparo de legalidad? que permite al Poder Judicial de la Federación examinar la manera en que los tribunales locales aplican la Ley local. El también llamado amparo casación ha estado con nosotros desde finales del siglo XIX, como un mecanismo centralizador, pero que durante mucho tiempo ha cumplido con una función importante y legítima a los ojos de muchos mexicanos.

Dicho lo anterior, es posible afirmar que el sistema constitucional mexicano está conformado por una serie de instrumentos que permiten la participación de las entidades federativas en

la esfera federal; y la participación de la Federación en la vida de las entidades federativas. Lo importante para que esos vasos comunicantes sean plenamente válidos es que estén previstos en la Constitución. Desde este punto de vista, una intervención de un Poder de la Unión en un estado que no esté prevista en la Constitución, es lo que constituye una violación a la soberanía de un estado.

Ahora bien, queda claro por supuesto que es posible considerar que algunos de estos instrumentos no debieran estar en la Constitución. Podría argumentarse, por ejemplo, que el Senado no debiera tener el poder de declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa. Podría también razonarse en el sentido de que los jueces federales no debieran tener la facultad de revisar las sentencias de los tribunales locales. Esto es posible pensarlo, argumentarlo y defenderlo. Podría debatirse sobre la inconveniencia de mantener estos mecanismos en nuestra Constitución, y hasta podrían algunos proponer su desaparición. Pero mientras la facultad o el instrumento estén previstos en la Constitución, ellos son plenamente vigentes y pueden ejercerse por parte de los poderes federales, sin que se considere un ataque a la soberanía de los estados. En suma, se afirmaría que la soberanía ejercida por los poderes federales y por los estados no existe por fuera de la Constitución, sino dentro de ella, y está sujeta a los límites que ella ha establecido.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral y la Soberanía de los estados

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral es un instrumento que la Constitución General de la República ha puesto en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer de las impugnaciones en contra de los actos o resoluciones definitivos o 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 la elección.

¿Viola el Juicio de Revisión Constitucional Electoral por su sola existencia la soberanía de los estados, entendida esta última como se indicó anteriormente? Nosotros sostenemos que la respuesta es negativa. Recuérdese que el alcance de la soberanía o autonomía de las entidades federativas está dibujada por la propia Constitución. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, si la Constitución general consagra este tipo de Juicio y da facultades a un órgano federal para revisar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades electorales locales, entonces no hay invasión ni ataque a la soberanía estatal, derivada de la sola existencia del juicio.

Cabe recordar que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral fue aprobado por las dos terceras partes de la Cámara federal, así como por la mayoría de las legislaturas locales dentro del paquete de reformas electorales de 1996, y que en virtud de ello se convirtió en

elemento actuante de nuestra estructura constitucional. De esta manera, dicho juicio fue producto no de una imposición o una arbitrariedad, sino de un amplio consenso que incluyó a la mayoría de los congresos estatales.

La labor de este Tribunal no viola los conceptos de federalismo como tampoco lo hace por ejemplo el amparo, donde un Tribunal Federal interviene en actos de autoridad propios de una competencia estatal, cuando hay que reparar el procedimiento en materia civil para citar un caso.

Esta ingerencia de esferas de competencia plenamente prevista por la ley, como algunas que hemos repasado, no viola la soberanía de los estados que integran la Federación.

Jurídicamente, no es posible afirmar con justificación que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral constituye un ataque a la soberanía de los estados. Sin embargo, se acepta que, políticamente, podría ser valorado por algunos como un instrumento indebido o no conveniente de intervención de la Federación en los asuntos internos de los estados. Este sería ya un punto de vista político, legítimo, como legítimos son todos los puntos de vista en los sistemas democráticos, que algunos podrán o no compartir, y que en todo caso tendría abiertas las puertas del proceso político legislativo y constitucional para limitar, modificar o hasta suprimir el juicio mencionado, en caso de lograr los apoyos y consensos necesarios en el Congreso General y en las legislaturas locales.

Principios generales del derecho en materia electoral

La ciencia del Derecho constituye el producto de la actividad humana que pretende explicar, por sus principios y causas, la forma específica del comportamiento humano que crea y se manifiesta a través de las normas jurídicas. En esta tarea, a fin de explicar la naturaleza de las normas, la ciencia jurídica ha abordado su objeto de estudio.

Aun cuando el derecho es uno, la ciencia del Derecho, como las demás disciplinas científicas, de manera convencional, divide la “realidad jurídica” en áreas o ramas para su estudio, una de las cuales, corresponde al Derecho Electoral, disciplina jurídica autónoma que, en nuestro concepto, puede definirse en los siguientes términos:

- **Derecho electoral:** es la rama del derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas, principios, valores y reglas de organización y procedimentales, que regulan el ejercicio de los derechos político-electorales y de participación de democracia directa, individuales y/o colectivos; la organización de las elecciones y de los procedimientos de participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder público, de los organismos que tienen a su cargo la organización de los procesos electorales y del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y del sistema de medios de impugnación para garantizar la plena vigencia de dichas normas, principios, reglas y valores.

Dentro de la amplia gama de aspectos que comprende el derecho electoral, nos hemos ocupado del examen particular de los órganos de gobierno encargados del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; de manera más específica, de establecer, a partir del análisis del orden jurídico mexicano, la existencia de un sistema nacional de principios rectores de la función jurisdiccional electoral.

Sobre este particular, encontramos que, desde un punto de vista de la teoría de la diferenciación funcional, la función jurisdiccional electoral es una función del Estado, o más propiamente de los órganos de gobierno, esencialmente jurídica, de aplicación de normas y de carácter jurisdiccional. Así, a partir de este criterio, la función jurisdiccional electoral es aquella actividad desarrollada por los órganos de gobierno, destinada a la resolución de controversias en materia electoral, mediante la aplicación de normas de carácter general a un caso concreto.

El ejercicio de la función jurisdiccional electoral encuentra sus antecedentes en la implantación de los parlamentos frente al despotismo del absolutismo monárquico, órgano que, con base en la teoría de la división de poderes, la calificación de la elección de sus miembros corría a cargo de los propios integrantes del Parlamento u órgano legislativo, cuyas resoluciones se revestían más de formas políticas que jurídicas (calificación política); esto es, la solución de las controversias electorales se regía conforme a los principios rectores de los órganos deliberativos o legislativos, no jurisdiccionales, aunque se tratara de actos concretos que, materialmente, se constituían en jurisdiccionales.

Dicho sistema se mantuvo en nuestro país, con algunas excepciones, hasta el año de 1996, mediante la consolidación del proceso de judicialización de las controversias electorales.

Con el cambio de sistema de solución de los conflictos electorales, esto es, al transitar de un modelo de autotutela o de calificación política, a un modelo de solución jurídica no política, con la intervención primordial de un órgano preponderantemente jurisdiccional adscrito al Poder Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), cambiaron igualmente, los principios rectores para la solución de conflictos electorales.

Como el Instituto Federal Electoral, es un órgano esencialmente administrativo, encargado de la organización de las elecciones a nivel federal, conservó atribuciones para resolver, en primera instancia, algunas controversias relacionadas con el desempeño de órganos inferiores de dicho Instituto, conforme al criterio de diferenciación funcional, para los fines de esa tarea, se encuentra sometido a los principios rectores de la función jurisdiccional electoral del nuevo sistema de solución de conflictos electorales.

Por sistema entendemos al conjunto de cosas, reglas o principios que, ordenados y relacionados, racionalmente entre sí, contribuyen a determinados fines; luego, sistema jurídico será pues “El conjunto de principios generales y normas que de manera articulada, contribuyen a regular la conducta externa de los individuos en sociedad. Para que un conjunto de

principios, normas y reglas procedimentales pueda ser reconocido como un “sistema” debe estar integrado, cuando menos, por tres tipos o conjuntos de entes jurídicos que marquen: 1. los *fin*es que persigue el sistema; 2. el camino o *procedimientos* a seguir para lograr los fines; y, 3. las *garantías* o mecanismos para que las personas o destinatarios de los principios generales y normas procesales, hagan efectivos los mismos; esto es, que un sistema normativo debe necesariamente estar integrado por lo que denominamos “Elementos esenciales de un sistema jurídico” a saber: *Elemento axiológico* (Principios, valores); *Elemento procedimental*; y el *Elemento garante*, al cual podríamos denominar “Modelo Sistemático Jurídico de Triple Estructura: Axiológico-Procedimental-Garante”.

Del análisis del Sistema Jurídico Mexicano, hemos comprobado que, en su interior, existe un *subsistema*, que de manera convencional nosotros denominados Sistema Mexicano de Principios Rectores de la Función Jurisdiccional el cual se integra por “principios generales, normas procesales y garantías” que racionalmente relacionados entre sí contribuyen a la prestación del servicio público de impartición de la justicia en materia electoral.

En efecto, con el proceso de judicialización de la solución de los conflictos electorales, o de tránsito al esquema jurisdiccional del contencioso electoral, se configuró todo un sistema de principios, normas y reglas que orientan esta función especializada de los órganos de gobierno. Dicho sistema se integra con los siguientes conjuntos de principios:

- **Principios generales.** Conformados por una serie de valores o bases generales a los que se aspira mediante el ejercicio de la función jurisdiccional electoral. Este conjunto de principios se integra con dos grupos: *Principios generales directos*: que, como su nombre lo indica, apuntan directamente a los fines o valores que se persiguen o tutelan mediante la existencia de la función jurisdiccional, *vr. gr.* justicia, equidad, audiencia, legalidad, imparcialidad, etc.; y, los *indirectos*: que se refieren a los valores o fines generales que dan estructura y sentido al derecho positivo electoral, como los principios de soberanía nacional, principio democrático, representación nacional, sufragio efectivo, libre, secreto y directo, la certeza electoral, autenticidad de las elecciones, entre otros.
- **Principios procesales.** Relativo a los caminos por donde se encausa la función jurisdiccional electoral. Se integra, por un lado, con los principios que constituyen las *bases* del proceso jurisdiccional electoral, que regulan la actuación del *juez* (equidad, congruencia, exhaustividad, plenitud de jurisdicción) de las *partes* (igualdad, contradicción e instancia de parte), la *dinámica procesal* (serialidad, gradualidad, progresividad, etc.), y otros, característicos del proceso jurisdiccional electoral (conservación de los actos electorales válidamente celebrados, interés difuso de los partidos políticos para impugnar los actos de la etapa de preparación del proceso electoral, y

el principio de no suspensión de los actos electorales con motivo de la interposición de los medios de impugnación en materia electoral).

Por otra parte, los principios procesales se componen por *las reglas técnicas* o modalidades adoptadas para el desenvolvimiento de los principios procesales en materia electoral, a saber: principios de dispositividad, mediatez, concentración, escrituración, especialización, publicidad, adquisición y economía procesal.

- **Garantías judiciales.** Son instrumentos que crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía y eficiencia de los juzgadores frente a los órganos denominados legislativo y ejecutivo, conformadas, en materia electoral por: disposiciones encaminadas a conceder al órgano jurisdiccional atribuciones normativas internas; autonomía financiera; reglas para la designación y requisitos de idoneidad de los titulares de los órganos jurisdiccionales; facultades coactivas para hacer valer sus resoluciones; y, mecanismos rectores del ingreso, capacitación y promoción del personal jurídico de apoyo (estabilidad y carrera judicial), así como un sistema de responsabilidades que, junto con el diverso de medios de impugnación en materia electoral, integran los mecanismos para subsanar la inobservancia de los principios generales y los procesales que orientan la función jurisdiccional electoral en México.

En materia de jurisdicción electoral es posible hablar de la existencia de un Sistema Mexicano de Principios Rectores de la Función Jurisdiccional Electoral, en tanto que los principios antes descritos, derivan de disposiciones que, de manera expresa o implícita, se sancionan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del propio Tribunal y de instrumentos internacionales de observancia como norma fundamental en nuestro país, como lo son la Declaración de Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos; asimismo, en las Constituciones particulares, códigos y leyes de medios de defensa en materia electoral, leyes orgánicas y reglamentos de los órganos judiciales y de jurisdicción electoral de las entidades federativas.

Cabe señalar que, si bien los principios rectores de la función jurisdiccional electoral se encuentran vigentes, en su mayoría, en la totalidad de los sistemas estatales y el federal mismo, en uno y otro caso advertimos deficiencias en torno a la vigencia y eficacia de los

principios de libertad, equidad y justicia, respecto de los cuales, con el propósito de mejorar las condiciones para garantizar su observancia, se estima necesario la adopción de medidas legislativas encaminadas a garantizar el respeto correspondiente.

Causal abstracta

La materia de nulidades en el ámbito electoral ha cobrado singular importancia, dado su impacto en la vida política de nuestro país, sin embargo todavía no se puede decir que este tema cuente con una fisonomía propia en la doctrina.

Ni en la legislación, ni en la doctrina existe un concepto de causa abstracta de nulidad, ya que en materia de nulidades regía el principio de estricta observancia de la ley; sin embargo, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación advirtiendo la necesidad de someter todos los actos y resoluciones a un control constitucional y legal, sostuvo que no era viable permitir que un acto fuese contrario a los principios rectores que imperan en materia electoral, por lo que de una interpretación sistemática y funcional de los principios y valores que deben respetarse para el desarrollo de elecciones democráticas sentó las bases para el surgimiento de la causa abstracta de nulidad de elección.

Así también, que la lista de causales de nulidad ciñe al Juez a supuestos normativos muy concretos, que en determinado caso, no le permitirían desarrollar su criterio, en los términos que les parecieran justos, sin embargo, hay que tomar en cuenta, la necesidad de que el jurisdicente se ajuste al sistema de legalidad que impera en el derecho electoral mexicano, a fin de brindar seguridad jurídica a los gobernados.

Lo anterior podría ser controvertido, pero cuando la lista de las causales enunciadas en las leyes electorales, en ocasiones, resulta ser insuficiente, toda vez que, como se evidenció en el capítulo correspondiente, la realidad supera por mucho a los casos hipotéticos establecidos por el legislador en la codificación electoral y, en todo caso, se presentan irregularidades, muchas veces evidentes y de cierta importancia que, por no estar tipificadas, no es posible invalidar al acto electoral, y se debe sostener una elección, en la que, por falta de regulación o bien, de acreditación de los hechos que se plantean en las inconformidades, quedan candidatos electos bajo la duda de su legitimidad ante los “desaseos electorales” denunciados, lo cual, sin duda alguna, origina una crisis social en la demarcación territorial donde se llevaron a cabo los comicios.

Ante tal problemática, tanto a los legisladores, así como a una mayoría de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la tendencia histórica los ha llevado hacia la generalización, que ha aumentado los supuestos de la lista e inclusive creó una “causal genérica”.

Asimismo, la causa abstracta de nulidad de elecciones se actualiza cuando se demuestre que la elección de que se trate no se encuentra ajustada a los principios fundamentales que derivan de los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son:

1. El sufragio universal, libre, secreto y directo;
2. La organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo;
3. La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral;
4. El establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
5. El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; y,
6. Que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad.

De acuerdo con los casos analizados y al criterio adoptado por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, para que se produzca la causa abstracta de nulidad en la elección, debe haber una flagrante violación a cualquiera de dichos elementos fundamentales.

Se considera que de los elementos mencionados los que destacan para el proceso de construcción de un sistema político abierto, pluralista y competitivo, son los relativos a las características que deben reunir el sufragio, la equidad en el acceso a los medios de comunicación, así como en el financiamiento de los partidos políticos para desarrollar sus campañas electorales, son el eje central de todas las impugnaciones analizadas en función a la actuación de las autoridades electorales, así como de los contendientes en una elección.

Como resultado del análisis de los casos en los que se hizo valer la causa abstracta de nulidad, se estima que la Sala Superior, salvo en el caso de la coacción que ejercen miembros de gobierno que actúan como funcionarios de casilla, no se ha ocupado de establecer límites acerca de la trasgresión a las características del sufragio, puesto que, desde un punto de vista particular, la secrecía del voto no puede desligarse de una libertad de la que tantas veces se ha dicho que se viola a través de diversos hechos, así como en conductas referentes a la inducción, el voto corporativo o la compra de votos, donde se supone, se sabe, por cuál partido o coalición se votará el día de la jornada electoral, lo cual parece absurdo, a menos de que se trate de la lamentable práctica comúnmente llamada “carrusel”, ya que la única persona que se encuentra dentro de la mampara es el votante que supuestamente ha sido coaccionado, y que, previo doblez de la boleta, lo depositará en la urna correspondiente.

Aunado a lo expuesto, este tipo de situaciones al ser analizadas en la causa abstracta de nulidad, son difíciles de determinar y, más aún, demostrarlas, al no contar con elementos

objetivos a fin de establecer, por ejemplo, la trascendencia de las mismas, o bien, saber cuál fue el grado de afectación en la ciudadanía al haber existido algún tipo de violencia o presión sobre el electorado.

Lo anterior se afirma debido a que no se comparte el criterio de que en una sentencia se anule una elección, tomándose como elemento sustancial la estrecha diferencia de votación recibida entre los partidos políticos que ocupen el primer y segundo lugar (caso Tabasco), al determinar que las irregularidades detectadas en la contienda, además de afectar la emisión del sufragio, trasgredían el principio de certeza, al no poder afirmarse que la elección se llevó a cabo de manera libre, auténtica y democrática, mediante la emisión del sufragio libre, secreto y directo, lo cual, al analizarse detalladamente, parece más bien un criterio subjetivo dado que, adoptar ese criterio, implicaría que todas las elecciones donde el margen de votación entre el partido ganador y la primera minoría sea reducido, se encuentran viciadas, esto es, a menor de diferencia de votación, mayores irregularidades en la contienda electoral, lo que resulta absurdo puesto que se prejuzgaría sobre el desarrollo de una elección ante la falta de elementos objetivos que así lo acreditaran, situación que no aconteció en la elección presidencial de 2006.

La equidad en el financiamiento de los partidos políticos es una situación que no sólo debe garantizarse con el establecimiento de topes a los gastos de campaña, sino que, además de ello, deben preverse las consecuencias que ello origine, por ejemplo, la nulidad de la elección como lo establece la legislación electoral del Distrito Federal, de manera que, si un partido político a diferencia de lo que ocurra con los demás, no respeta límites en las erogaciones que efectúa en las campañas políticas, entonces se estaría colocando en una posición de ventaja frente a sus oponentes, que podría viciar también la libertad de los electores para votar por el candidato que consideren más idóneo, ya que el exceso de los topes a los gastos de campaña, tal como lo sostuvo la Sala Superior, induce al error al ciudadano, de modo que éste piense que no tiene otras alternativas más que la resultante de la saturación publicitaria de quien ha contado ampliamente con ventaja en el uso de recursos económicos para difundir su propaganda.

Respecto a este punto, de acuerdo con lo señalado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los actores políticos se topan con una legislación electoral imperfecta, dado que ésta no prevé sanciones en caso de incumplimiento, con excepción de las económicas que se imponen a través de un procedimiento administrativo electoral en la revisión de los informes anuales de campaña, ni tampoco prohíbe que los medios de comunicación puedan discriminar a otros partidos, o bien, dar preferencias a unos frente a otros, mediante espacios publicitarios, o bien, brindar su difusión en horarios estelares donde los impactos televisivos son mayores, de ahí que, de acuerdo con los criterios establecidos por la Sala Superior, la importancia de los topes a los gastos de campaña, radica, por un lado, en el impacto positivo que éstos tienen en propiciar condiciones más equitativas y, por otro, en

facilitar la fiscalización de los gastos de campaña, ya que pese a la complejidad de estos, dada su mayor visibilidad dejan huellas que pudieran ser rastreadas.¹²⁵

Aunado al tema del financiamiento, cobra muchísima relevancia el corregir la inequidad en los medios de comunicación masiva electrónicas e impresa, la cual, pudiera darse desde una doble perspectiva; una, con respecto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos radio y televisión; la otra, en relación con el manejo que los medios hacen de los temas político-electorales en sus noticiarios antes y durante las campañas electorales, así como antes, durante y después de la jornada electoral.

En este aspecto, los medios de comunicación, especialmente los electrónicos (radio, televisión, internet, etc.), constituyen espacios privilegiados e indispensables del quehacer político en general y de las campañas electorales en lo particular, de ahí que resulte delicada la postura adoptada por la Sala Superior al resolver los casos mencionados en el párrafo anterior, donde se incluye formalmente un actor político más a la contienda electoral; esto es, el factor “medios masivos de comunicación electrónica”, así como atribuirles una responsabilidad y diversas consecuencias jurídicas, que ni los partidos políticos ni las autoridades electorales, son capaces de resolver con la prontitud requerida.

Con lo anterior, no se pretende sostener que con anterioridad a este criterio, emitido en los meses de septiembre y noviembre de 2005, los medios de comunicación masivos no jugaban un papel fundamental en la vida política del país, de hecho, se puede decir que, en la actualidad la videodemocracia o videocracia resultan el punto álgido de las contiendas electorales, puesto que la mayor parte del financiamiento público que reciben los partidos políticos, va a parar a las arcas de las empresas de televisión con mayor presencia en el país, lo cual, lejos de representar un atractivo negocio para los empresarios, da la impresión de que, con independencia de lo resuelto por la Sala Superior, se transmitirá lo que para ellas sea una noticia que se vende, de ahí que resulta delicado el referido criterio, porque jurídicamente convierte a dichas personas jurídicas en verdaderos entes participantes dentro de la contienda electoral, al vincularlos de tal manera que lo que en ellos se realice, pudiera ser determinante para anular una elección aduciendo la causa abstracta de nulidad.

De igual manera, atribuir a estas empresas la obligación de cumplir su función social democrática, sin que exista una normativa que regule su participación en las contiendas electorales, es una situación, que como se advierte de los casos analizados, los partidos políticos hacen uso de ello alegando como fundamento la causa abstracta de nulidad, ya que según su parecer no existieron condiciones de equidad en los medios de comunicación masiva.

¹²⁵ Tal como ocurrió con el caso de Amigos de Fox, donde a pesar del sistema de financiamiento paralelo se declaró válida la elección presidencial de 2000.

Asimismo, se considera que la importancia de acceder en condiciones equitativas a los espacios en la radio, televisión y distintos medios de difusión, deriva en la gran eficacia y penetración que estos tienen en la ciudadanía, pues a través de los medios de difusión los partidos políticos y candidatos tienen la oportunidad de exponer los puntos de vista sobre la forma de enfrentar los problemas que afectan a la ciudadanía, los aspectos sobresalientes de su programa de trabajo, los principios ideológicos del instituto político y la opinión crítica de la posición que sostienen sus adversarios.

Por tal motivo, los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, lejos de viciar o entorpecer los comicios electorales, pueden ayudar a crear mejores condiciones de equidad, así como animar y alimentar la fe de la ciudadanía en las elecciones; sin embargo, se considera que no habrá certeza, menos aún, seguridad jurídica, hasta en tanto los principios normativos electorales se inculquen en la conciencia de los actores políticos y en la ciudadanía.

Por otro lado fue posible constatar que las violaciones sustanciales ocurridas durante el proceso electoral pueden afectar de manera trascendente en el desarrollo de la jornada electoral, o bien, en el resultado final de las elecciones, de ahí, es mejor adoptar una postura conservadora y, solamente determinar la procedencia de las violaciones aludidas, siempre y cuando las pruebas ofrecidas no puedan ser refutadas de manera alguna en el sentido de que, lo que fue alegado como violación esté plenamente probado en autos, puesto que aun que se satisfaga este requisito, nos enfrentaríamos con graves problemas en su aplicación, al tener que establecer si dichas violaciones son o no determinantes para el resultado o desarrollo de la elección, máxime que en la mayoría de las legislaciones del país y la jurisprudencia aplicable, más allá de los aspectos cuantitativo y cualitativo, no se tiene un catálogo o, por lo menos, un listado definido donde se señale qué debe entenderse por violaciones graves o sustanciales que afecten al procedimiento electoral, sin que constituyan causas específicas de nulidad, las cuales tienen su propia regulación y sería absurdo que las violaciones graves y generalizadas que se alegaran en una causal abstracta, tuvieran su justificación en causas específicas de nulidad.

Del análisis de los casos planteados se pudo observar que, tratándose de la causa abstracta de nulidad, no hay parámetros para cuantificar el supuesto daño al bien jurídico que se tutela, puesto que, en algunos casos, pareciera que la resolución se basa en la apreciación subjetiva del juzgador, ya que como se puede apreciar del contenido de los diversos casos en donde se hizo valer o aplicó esta causal, es posible concluir que una misma circunstancia fue valorada para configurar la nulidad de la elección, y el mismo hecho considerado en otro contexto, no fue suficiente para decretar la nulidad, tal fue el caso Jalisco, donde se alegó la causa abstracta de nulidad por intervención del entonces Gobernador y se consideró que de haberse expresado los hechos consistentes en irregularidades cometidas durante la jornada electoral en tiempo, si podían dar lugar al estudio de la causa abstracta de nulidad, sin embargo, el problema toral en esta resolución se centró en determinar si era posible agregar nuevos hechos una vez que ya se había presentado la demanda inicial del Juicio de

Inconformidad o si su derecho había precluido; a final de cuentas lo único que analizó la Sala Superior fueron las irregularidades cometidas sólo en cada una de las casillas impugnadas y no así, respecto a la validez de la elección.

Vale la pena preguntarse por qué si en el caso Tabasco se desnaturalizó el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, al declararse la nulidad de la elección por resolverse fundada la causa abstracta de nulidad, supliendo la deficiencia de la queja del partido político actor, contrario a la técnica que prevalece en la resolución de juicios de ese tipo, y con base en una interpretación que facilitó el análisis de las irregularidades planteadas por el actor a pesar de que algunas de las etapas del proceso electoral ya habían concluido y, por ende, adquirido la calidad de definitivas, en el caso que se comenta, no se optó por una interpretación flexible a fin de conocer y valorar las pruebas donde al parecer, se evidenciaban similares irregularidades que las acontecidas en aquella entidad, en lugar de sostener una postura formalista de estrictísimo derecho a fin de “velar” por el respeto a los principios rectores del derecho procesal electoral.

Ahora, si la emisión de la sentencia obedece o depende de la interpretación que se le dé a los principios que establece la norma constitucional para dirimir una controversia, es un aspecto muy delicado que debe tomarse en cuenta, pues, si los principios electorales no son conceptos unívocos sino ambiguos, tal es el caso de los principios de certeza o equidad, el juzgador no podría fácilmente formar conceptos generales aplicables en forma deductiva en la interpretación de los mismos, de ahí que se cae en la delicada y riesgosa tarea de resolver cada asunto, en forma aislada, lo cual a su vez, provoca incertidumbre jurídica a los gobernados, así como a los actores políticos que participan en una contienda electoral, por carecer de criterios generales como fundamento común para las resoluciones concretas.

Se estima que la actuación de las autoridades electorales administrativas durante el proceso electoral, sin lugar a dudas, es un tema relevante, al tener éstas la importantísima obligación de velar por el estricto cumplimiento de la legalidad de los actos electorales, vigilando que ningún acto se aparte de ello; sin embargo en la práctica, al analizar los casos, se detectó que en ocasiones dichas autoridades fueron rebasadas por los demás actores políticos, por ejemplo, el control de los actos desplegados por los militantes de “x” partido, desde sus pre campañas intrapartidistas hasta la candidatura oficial a participar en una contienda electoral, donde se abusa de la publicidad sin que se les comine a éstos en lo particular, a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, en términos de lo dispuesto en el artículo 38, inciso *a*), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o bien, se les exijan cuentas de lo que han empleado, pudiendo ser sujetos de algún tipo de procedimiento no innominado, contenido en el artículo 272 del ordenamiento electoral federal invocado.

No se han podido controlar totalmente las actividades de los precandidatos en el uso de propaganda, en la que sus efectos se extienden más allá de los de la contienda interna partidista,

puesto que propiamente es propaganda electoral encaminada a la obtención del voto fuera de la contienda constitucional, lo cual provoca un posicionamiento indebido frente al electorado que los pone en ventaja respecto a los otros partidos políticos participantes.

Otro aspecto es la intervención de las autoridades gubernamentales en cualquier etapa del proceso electoral, diversas a las encargadas legalmente para llevar a cabo la organización de los comicios, ya que sin duda alguna, es un tema en el que nuestro máximo Tribunal en materia electoral ha dejado en claro su postura, en el sentido de que no debe existir ningún tipo de ingerencia en el desarrollo del proceso electoral, entendiéndose por éste todos los actos, actividades, tareas y resoluciones que tienen lugar a lo largo del proceso electoral y, por ende, la sesión de cómputo y las posibles violaciones que ocurran en ella, pudiendo, según sus características, convertirse en violaciones sustanciales que motiven la nulidad de la elección, tal como lo sostiene la tesis relevante S3EL 072/98.¹²⁶

Tocante a algunos de los problemas que se pudieron constatar del estudio de los casos, es el relativo a la apertura de paquetes electorales, ya que, por ejemplo, en el caso Tabasco, la autoridad electoral obró en contravención a lo establecido por la ley respectiva, al no actualizarse los supuestos para proceder en la forma en que lo hizo, sin embargo, se comparte la postura adoptada por la minoría en dicho fallo, pues, en ese caso, a pesar de haberse actuado en forma indebida, lo cierto es que, el resultado final de su actuación, o bien, la consecuencia que de ello derivó, fue que se robusteciera la certeza de los resultados arrojados con motivo de la jornada electoral.

Ello no significa que se esté de acuerdo con que en aras de reforzar la certeza en los resultados comiciales se realicen aperturas de paquetes en forma indebida, o cuando les plazca a los consejeros electorales, previo acuerdo con los representantes de los partidos políticos, sino por el contrario se rechaza tal proceder, pero, cuando se han realizado ese tipo de actos lo mejor es respetar los resultados en aplicación del principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

Para que pueda provocar la nulidad de una elección debe, en primer lugar, estar lo suficientemente probada a fin de evitar cualquier tipo de duda en la legalidad de la intromisión gubernamental respecto al desarrollo de cada una de las etapas que comprenden el proceso electoral, o bien, que con el material probatorio que para tal efecto se llegara a acompañar con motivo de una impugnación ante las instancias jurisdiccionales electorales, fuera de tal fuerza convictiva, que no pudiera dar lugar a suposiciones o inferencias de tipo personal, carente de todo sentido objetivo, que podrían caer en lo arbitrario.

¹²⁶ Bajo el rubro: **NULIDAD DE ELECCIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA LOCUCIÓN PREPARACIÓN Y DESARROLLO DE LA ELECCIÓN** (Revista *Justicia electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998: 65).

Por otra parte, está el que se debe precisar hasta dónde o en qué medida dicha intervención pudo ser determinante para considerar la trasgresión a los principios fundamentales que rigen el proceso electoral, de manera que no se tome una resolución en la que se anule una elección basándose, por ejemplo, en la afectación de la libertad del posible sufragio, tal como aconteció en los casos Tabasco y Colima, ya que lo más conveniente sería que se acreditara fehacientemente la relación causa-efecto, antes, durante y después de la jornada electoral así como del desarrollo del proceso electoral surgida con motivo de la intervención gubernamental.

La totalidad de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, deben brindar apoyo a las autoridades electorales a fin de prevenir conductas irregulares como las sucedidas en Colima, garantizando con ello la celebración de los comicios de tal forma que no se cuestione su legalidad.

Por estas razones, se estima que deben reglamentarse con lineamientos objetivos los principios a observar en los comicios electorales, a fin de que se logren elecciones libres, auténticas y periódicas, propias de un régimen democrático y, consecuentemente, la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate careciera de pleno sustento constitucional y, por ese motivo, proceda declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

Por otra parte, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la causa de nulidad abstracta puede aplicarse a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la violación a los principios rectores de todo proceso electoral puede darse en cualquier elección, incluso en ésta. Cuestión distinta es la manera y el momento en que se puede hacer valer esta causa abstracta de nulidad, pues, depende de cuál es la autoridad encargada de realizar la calificación de la elección; de los medios de impugnación previstos en la ley, así como de los elementos con que cuente el impugnante al invocarla.

Tratándose de la elección presidencial, no obstante de que el único medio de impugnación contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para impugnar lo referente a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es el Juicio de Inconformidad, pese a que el único acto impugnabile sean los resultados contenidos en las actas de cómputo distrital, se considera que en la práctica pueden hacerse valer violaciones a los principios rectores del proceso electoral y, por lo tanto, hacer valer la causa abstracta de nulidad en la elección presidencial; de ahí que no sea posible pensar en la creación de un nuevo recurso para invocar la causa abstracta de nulidad en la elección presidencial.

Parece delicada la posibilidad de la aplicación de la causa abstracta en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; puesto que, además de los inconvenientes que

puede representar la inexistencia de lineamientos objetivos y definidos que permitieran a los actores políticos conocer las normas electorales que, en su aspecto sustantivo y adjetivo, regirán la contienda electoral, es indudable que se produce un ambiente de inseguridad jurídica derivada de que éstas reglas podrían ser modificadas durante la contienda electoral, pues, al estar en una jurisprudencia, válida y jurídicamente es posible que los magistrados electorales puedan, de manera fundada y motivada, cambiar el criterio de aplicación, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y lo que es más grave, que dicho actuar, no puede ir contrario a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las comentadas acciones de inconstitucionalidad 15/2000 y acumuladas, por no tratarse de leyes electorales, sino de una jurisprudencia.

Para robustecer la necesidad de brindar una seguridad jurídica a los actores políticos dentro de la contienda electoral, se comparte lo manifestado por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (101), en el sentido de que frente al valor justicia coexiste la seguridad jurídica, la que en materia electoral se identifica con el principio de certeza, por lo que, para garantizar este principio el derecho fija aspectos tales como la legitimación, identificación de las acciones y excepciones, pruebas que deban admitirse y la forma de desahogarse, diversos plazos para las etapas procesales, etc., lo cual puede ser aplicable a las etapas que comprende el proceso electoral, de manera que el gobernado supiera cabalmente qué aspectos son los que se consideran de vital importancia dentro de la contienda electoral, cuya trastocación puede resultar grave antes y durante el desarrollo del proceso electoral, o bien, para el resultado final de los comicios o después de ellos, esto es, saber qué casos son los que pudieran considerarse violaciones substanciales graves dentro de un proceso electoral, así como saber en qué medida dichas violaciones, pueden afectar los principios rectores del proceso electoral.

Así, con independencia de la elección que se esté calificando, se estima necesario, que la causa abstracta de nulidad de elección, cuente con mayores lineamientos a los establecidos en la jurisprudencia sostenida por el Tribunal Electoral; así como que se prevean directrices suficientes y parámetros objetivos, a fin de analizar y valorar las posibles irregularidades ocurridas en un proceso electoral, lo que, además de otorgar certeza jurídica a los ciudadanos y a los mismos actores políticos que participan en una contienda electoral, se fortalecerá el sistema de nulidades en nuestro país, al dejar de regirse esta causal de nulidad en una jurisprudencia que, lejos de orientar a la autoridad electoral, le permite justificar su actuación de manera arbitraria y en ocasiones, subjetiva, puesto que su aplicación y concretización está a juicio del calificador de la elección o del juzgador, cuando a su parecer se advierta una afectación grave y generalizada a los principios fundamentales que dan sustento y soporte a cualquiera elección democrática.

Como se desprende de los casos indicados en este libro, esta causal de nulidad abstracta, por desgracia, la han utilizado los partidos políticos y coaliciones cuando los resultados les son adversos, no encuentran la forma de revertir el resultado de la elección, es decir, que pueda darse un cambio de triunfador, lo cual en la práctica y como se dejó evidenciado de la

parte atinente en este libro, que de la gran mayoría de los asuntos en los que se ha invocado esta causal de nulidad abstracta, ha sido desestimada en su inmensa mayoría, sin dejar de mencionar, por su trascendencia, que con base en esta causal de nulidad se anularon las elecciones de gobernador de Tabasco y Colima, empero al repetirse volvieron a obtener el triunfo a quienes de manera primigenia se les había otorgado o reconocido.

Por las anteriores consideraciones, se insiste en el fortalecimiento del Sistema Constitucional Mexicano, mediante una debida reglamentación del criterio jurisprudencial emanado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la causa abstracta de nulidad de elecciones, en la que se establezcan lineamientos precisos y parámetros claros, que sirvan de base a las autoridades electorales en su aplicación, a fin de observar los principios constitucionales que rigen a toda elección democrática, de manera que todos los ciudadanos, institutos políticos, organismos electorales y, en general, cada uno de los participantes del proceso electoral conozcan, previamente, las normas electorales que rigen la contienda electoral y tengan la seguridad jurídica de que éstas no serán modificadas durante dicha contienda, brindando además transparencia en el proceso al crearse condiciones óptimas de una elección sana y democrática.



Bibliografía

- ADAME GODDAR, Jorge: “Seguridad Jurídica”, en: Diccionario jurídico mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, novena edición, T. IV, p. 2885.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México*, pp. 70-75. En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso electoral 1987-1988. el Tribunal, México, 1989, p. 449.
- AGUAYO, SILVA, Javier y Hernández Giles, Arturo, *Las nulidades en el derecho electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- AGUILAR LEÓN, Norma Inés, *Nulidad de votación y sus efectos*, Tribunal Federal Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 1995.
- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- AMADOR JIMÉNEZ, María Cristina, Ponencia presentada en el II Coloquio, Doctorado Interinstitucional de Derecho, Universidad de Guadalajara, México, 2006.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, Porrúa, México, 1998.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos; Ávila, Raúl; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Silva Adaya, Juan Carlos, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 34-35).
- ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea*, versión de Antonio Gómez Robledo, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1983.
- _____, *La política*, Buenos Aires, España-Calpe, 1942, p. 211.
- _____, *Política (1290-1292)*, Editora Nacional, Madrid, 1977.
- ARRIAGA, Luis, “Flexibilidad contra empleo estable: el debate por la reforma a la Ley Federal del Trabajo” tesis de Maestría en Filosofía Social presentada en Guadalajara, Jalisco, enero de 2001.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford, México, 2002.
- ATIENZA, Manuel, y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 5.
- AZÚA REYES, Sergio, *Los principios generales del derecho*, Porrúa, México, 2001.
- BARREIRO PERERA, Francisco Javier, *Garantías de los órganos encargados de la administración de justicia electoral federal en México*, en Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas, IFE, UNAM, PNUD y coeditores, México, 1999.
- BECERRA, Ricardo, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones Civiles*, México, Porrúa, 2000.

- BLANCO VALDÉS, Roberto. *El valor de la constitución, separación de poderes, supremacía de la ley y control de la constitucionalidad en los orígenes del estado liberal*, Alianza, Madrid, 1998, p. 333.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Debate, Madrid, 1990.
- _____, *El futuro de la democracia*, Einaudi, Turín, 1991.
- _____, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, traducción de José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- BOURDIEU, Pierre, *Cosas dichas*, Gedisa, Colección el mamífero parlante, Buenos Aires, 1988.
- BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 18ª edición, Porrúa, México, 2004.
- BRAILOVSKY, León: Voz: Funcionarios Judiciales, en: *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskil, Buenos Aires Argentina 1979, T. XII FAMI-GARA, p. 1043.
- BURDEAU, Georges, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Nacional, Madrid, 1981, p. 73.
- BURGOA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 2a edición, Porrúa, México, 1989.
- _____, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 6a. Edición. México, 1998.
- _____, *Las garantías individuales*, 33ª edición, Porrúa, México, 2001.
- CALAMANDREI, Piero, *Proceso y democracia*, E.J.E.A., Buenos Aires, Argentina, 1960.
- _____, *Derecho procesal civil*, Pedagógica Iberoamericana, en FIGUEROA ALFONSO, Enrique, (comp.), México, 1996, p. 9.
- CALDERÓN DE LA BARCA, S. Laura P. et al., *Manual para la elaboración de Tesis*. Departamento académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, Ser. Documentos de Trabajo, México, 2003.
- CALVO BARRERA, Raúl, *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Fundación Académica Guerrerense, A.C., México, 2006, p. 8.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LVII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano-México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, tomo XI, 2000.
- CAPPELLETTI, Mauro, *El acceso a la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa, 2a edición, México, 1999.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, 1a. reimp. Clasificación: E030/C256C (Derecho Constitucional) Temas: Constitucionalismo - México, División de Poderes - México, Federalismo - México, Reforma Política - México, Democracia - México, 2000.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa -UNAM, México, 1994.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, Porrúa, México, 1973.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información*, Gedisa, Madrid, 2001.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, presentación, Fundación Académica Guerrerense, A.C., México, 2006, p. 10.

- CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, impresa por el Congreso del Estado en 2000, incluye las modificaciones de los Decretos Números 269, 302 y 310 publicados en el Periódico Oficial del Estado el 6 de mayo, 22 de julio y 30 de septiembre del 2000, respectivamente. Actualizada con las modificaciones de los Decretos No. 228, 229 y 230, publicados en el Periódico Oficial del Estado el 23 de julio de 2002. Vigente a septiembre de 2005.
- CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, Constitución Política del Estado de Jalisco, editada por el Congreso del Estado en noviembre de 2002. Vigente a septiembre de 2005, actualizada con las reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado en mayo de 2005.
- _____, Ley Electoral del Estado de Jalisco, editada por el Congreso del Estado en el mes de noviembre de 2002. Actualizada con las reformas publicadas en el Periódico Oficial el 24 de junio de 2005.
- CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Vigente a septiembre de 2005, última reforma Periódico Oficial del 24 de Abril de 2004.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias*, Delma, México, 2002.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos*, MC. Graw Hill, serie jurídica, 9a edición, 2003.
- CONSTITUCIÓN Política del Estado de Yucatán*, Título Quinto, de la responsabilidad de los servidores públicos, Artículo 99, 2000.
- COSSÍO, José Ramón., *La Defensa de la Constitución*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1997.
- _____, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Instituto Federal Electoral (Cuaderno nº 22 de Divulgación de la Cultura Democrática), México, 2002.
- COVARRUBIAS, Rafael, *Valores y Principio del Pueblo Mexicano*, Constitución para la República de México (propuesta), México, 2000.
- COVARRUBIAS, DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, Porrúa, México, 2000.
- CROCKER, R. y Magaña A., *El académico universitario competente*, Estudio de Caso. Universidad de Guadalajara, 2004. Coordinaciones de Carrera de Universidad Guadalajara Lamar. Diagnóstico y prospectiva de planes de estudio de Carreras de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara Lamar. Universidad de Guadalajara. 2004, p. 167.
- CUEVA, Mario de la, *Teoría de la constitución*, Porrúa, México, 1982.
- DAHL, Robert, *La democracia una guía para los ciudadanos*, Taurus, Alfaguara, España, 1999.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo; *Régimen electoral y los partidos políticos* en página de Internet: www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/7.pdf
- DÁVILA CALDERÓN, Sergio, "La causa abstracta de nulidad de elecciones en el derecho mexicano, Tesis para obtener el grado de Maestría, Universidad de Guadalajara, noviembre de 2005.
- DE LA PEZA, José Luis, *De las Obligaciones*, 2ª edición, Porrúa, México, 2002.

- DE VEGA García, Pedro, "Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución, en *Estudios políticos constitucionales*, México, Instituto de Investigación Jurídicas-UNAM, México, 1987, p. 286.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, Porrúa, 15a. ed., México, 1988, p. 443.
- DEHESA DÁVILA, Gerardo, *Etimología jurídica*, 2ª edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.
- DEL VECCHIO, *Los principios generales del derecho* (traducción de Juan Osorio Morales), 2ª edición, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1948.
- DERECHO CONTENCIOSO ELECTORAL*, Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, España, Madrid, 2001.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Actualizado con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.
- _____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, vigente a septiembre de 2005, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 2005.
- _____, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, promulgada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996. Vigente a septiembre de 2005.
- _____, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.
- DICCIONARIO ELECTORAL*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 2000.
- DICCIONARIO ELECTORAL*, Tomo I; México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 2003.
- DICCIONARIO ELECTORAL*, Tomo II; México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, 2003.
- DORANTES TAMAYO, Luis, *Teoría del proceso*, Porrúa, 5ta. edición, México, 1997.
- DWORKIN, RONALD, *El imperio de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 1992.
- ELÍAS MUSI, Edmundo (coordinador) *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2ª edición, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 1997.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *La justicia electoral en el concierto del derecho procesal constitucional*, 2ª edición, Porrúa, México, 2001.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA*, Tomo XX, Buenos Aires, Driskill S.A., 1982.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA*, Omeba, México, 2000.
- ENCICLOPEDIA DE MÉXICO*, tomo III, dirigida por ÁLVAREZ José Rogelio, 3ª ed., México, 1977.
- FERNÁNDEZ, Sergio Pablo, "Habermas y la Teoría Crítica de la Sociedad Legado y diferencias en la Teoría de la Comunicación". *Cinta de moebio* núm. 1. Septiembre de 1997. Facultad de ciencias sociales. Universidad de Chile, en: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones.moebio/01/frames30.htm>

- FINNIS, JOHN, *Natural law and natural rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1992.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª edición, Porrúa –UNAM, México, 2001.
- _____, *Justicia constitucional y judicialización de la política*, En: *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, TEPJF, México, 2001.
- FRAGA, Gabino, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, México, 1975.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, *El Tribunal de lo Contencioso Electoral: Función y su futuro*, pp. 194-197, en: *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso electoral 1987-1988, el Tribunal*, México, 1989, p. 449.
- GALINDO BECERRA, Eduardo, *Apuntes de Derecho Electoral: Una Contribución Institucional para el conocimiento de la Ley como valor fundamental de la Democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, Mc Graw Hill, México, 2000.
- GARAY MORALES, Leonor; Animas Sevilla, José Alfredo; Contreras Castellanos, Jaime, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: Comparativo en sus distintas reformas, 1990, 1993, 1994 y 1996*, p.52, T.I.- En: *Estudio de Derecho Electoral*. Toluca, Edo. de Mex.: TEPJF. Sala Regional Toluca, 2000. 2v.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1968.
- _____, *Teoría de la justicia en los diálogos de Platón*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*. Manuales de la Revista Occidente, Madrid, 1995.
- GARZÓN VÁLDES, Ernesto, *El papel del poder judicial en la transición democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- GAXIOLA, F. Jorge, *Algunos problemas del Estado federal*, Cultura, México, 1941.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Las nulidades en el derecho electoral*, Ponencia presentada en la 3ª Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal Electoral, México, 1993.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, UNAM, México, 1979.
- GONZÁLEZ, Maria del Refugio y Sergio, LÓPEZ-AYLLON, *Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto, *et al*, *Interpretación constitucional*, Mizrahi & Pujol, Bogotá, Colombia, 1999.
- GONZÁLEZ SALAS, Fernando, *La reforma electoral*, en la transformación del Estado Mexicano, Diana, México, 1989.
- GONZÁLEZ VÁZQUEZ, Gabriel, “La función jurisdiccional electoral en México”, tesis para obtener el grado de Maestría, Universidad de Guadalajara, octubre de 2004.
- GREENAWALT, K., *Conflicts of Law and Morality*. Oxford Clarendon Press, 1987.
- GUARNIERI, Carlo, y Patrizia, PEDERZOLI, *Los jueces y la política, poder judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999.
- GUASTINI, Ricardo, *Distiguendo estudios de teoría y metateoría del derecho* (traducción de Jordi Ferrer i Beltrán), Gedisa, Barcelona, 1999.
- GRANADOS MACÍAS, Claudio Antonio, Ponencia presentada en el II Coloquio Doctorado Interinstitucional de Derecho, Universidad de Guadalajara, México, 2006.

- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, p. 267 y ss.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, Polis, México, 1940.
- _____, *Estudios políticos y constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.
- HOBBS, Thomas, *Del ciudadano*, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.
- HUBER Olea Y Paul, JEAN CONTRÓ, *Derecho contencioso electoral*, Porrúa, México, 2005.
- IBÁÑEZ, Perfecto Andrés, *Democracia con jueces, en la función judicial*, Ética y democracia, Gedisa, Barcelona, 2003.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA, Código Electoral del Estado de Colima editado en Compilación, publicado por el Instituto Electoral del Estado de Colima en 2002 que incluye la reforma del Decreto núm. 237 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de julio de 2002. Vigente de septiembre 2005.
- INSTITUTO ELECTORAL DE TABASCO, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, editado en el Compendio Electoral del Estado de Tabasco publicado por el Instituto Electoral de Tabasco en el año 2000. Actualizado con los Decretos núm. 195 y 196 publicados en el Periódico Oficial del Estado el 29 y 30 de noviembre de 2002, respectivamente. Vigente a septiembre de 2005.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, Instituto Federal Electoral, Secretaría Ejecutiva, México, 2003.
- _____, IFE, México, 1991.
- _____, IFE, México, 1994.
- _____, IFE, México, 1997.
- _____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, vigente a septiembre de 2005, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 2005.
- _____, IFE, México, 1991.
- _____, IFE, México, 1994.
- _____, IFE, México, 2000.
- _____, Instituto Federal Electoral, México, 2005.
- JUSTICIA ELECTORAL*, revista, "Tesis S3EL 041/97", 1997, Tercera Época, suplemento 1, pp. 51-52, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, p. 584.
- _____, "Tesis S3EL 042/97", 1997, Tercera Época, suplemento 1, p. 51, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, p. 583.
- _____, "Nulidad de elección. interpretación de la locución preparación y desarrollo de la elección", 1998, Tercera Época, suplemento 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998: 65.
- _____, "Tesis S3EL 072/98", 1998, Tercera Época, suplemento 2, p. 65, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, p. 581.

- _____, “Tesis S3COJ 01/99”, 2000, suplemento 3, páginas 17-18, Sala Superior, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005: 184-186.
- _____, “Tesis S3EL 009/2001”, 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 103-104, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, p. 580.
- _____, “Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, tesis S3EL 012/2001: 644”, 2002, Tercera Época, suplemento 5, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 121 y 122.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado* (traducción de Eduardo García Maynez), UNAM, México, 1983.
- _____, *Teoría pura del derecho*, Porrúa, 9a edición, México, 1997.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, COLEX, Madrid, 2002.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, 1990, pp. 183-184.
- MARIE-FRANCE Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 36.
- MELGAR ADALID, Mario, *La justicia electoral. Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1973. p. 102.
- MORÍN, Edgar, *La teoría de la complejidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Nacional, México, 1981.
- NOHLEN, Dieter, “Derecho electoral” en *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, CAPEL, 1989, p. 211.
- _____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- NOVEDADES DE MÉXICO, periódico, pp. A1, A9, 26 de abril del 1987.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El Nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, *Evolución de la Justicia Electoral en México; Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999, Coord. J. Jesús Orozco Henríquez; IFE: PUND: UNAM. IJ: IFES: IDEA Internacional, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.
- OLABARRI GORTAZAR, Miguel, “Principio de Audiencia”, en: *Diccionario Jurídico Espasa*, p. 791.
- OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, Instituto de investigaciones jurídicas, serie G. Estudios doctrinales, núm. 46, UNAM, México, 1993.
- _____, *Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano*, en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 9, México, 1997.
- _____, *Panorama sobre el Régimen Federal de Nulidades Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., *La justicia constitucional electoral en el sistema jurídico mexicano*, Memoria del Primer Curso Iberoamericano Justicia Electoral, Ética, Justicia y Elecciones, Partidos Políticos: Democracia Interna y Fiscalización, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
- OSORNIO CORRES, Javier y MARTINEZ PEÑA, Ma. de Lourdes, Voz: “Supremacía de la Constitución”, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, p. 3023.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, Mc Graw Hill, México, 1997, p. 289.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México, pp. 95-104. en *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. 2, Núm. 3, 1993.
- PALLARES, Eduardo: *Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, México, 1977, p. 628.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, et ál. *Derecho positivo de los derechos humanos*, Debate, Madrid, 1987, p. 276.
- PÉREZ GÁNDARA, Raymundo, “Democracia y representación como presupuestos del derecho electoral”, en: *Apuntes de derecho electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 62.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas*. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral. Coordinación a cargo de José de Jesús Orozco Henríquez. México, 1999.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral*, Porrúa, México, 2001.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, Fontamara, México, 1997.
- _____, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003.
- PUYOL MONTERO, Francisco Javier: *Diccionario de derechos y garantías procesales constitucionales*, Comares, España, 1996, p. 1.
- QUIROZ, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 197.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas –UNAM, México, 1994., 1968.
- RAMÍREZ HUANOSTO, José Luis, Ponencia presentada en el II Coloquio Doctorado Interinstitucional de Derecho, Universidad de Guadalajara, México, 2006.
- RAWLS, John, *El derecho de los pueblos*, Estudio preliminar de Oscar Mejía, Universidad de los Andes, Bogotá, 1996.
- _____, *La constitución y la dictadura*, Porrúa, México
- _____, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- RAZ, Joseph, *Razón práctica y normas*, 2ª edición (traducción de Juan Ruiz Manero), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Espasa, España, 2001.
- RESENDES MACÍAS, Víctor Hugo, Ponencia en el II Coloquio, Doctorado Interinstitucional de Derecho, Universidad de Guadalajara. México, 2006.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, *Modernización política y reforma electoral 1989-1990*, p. 84-185, En: *Política y Gobierno: En la transición mexicana*. UNAM-Xochimilco, México, 1990, p. 254.

- RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *La constitución mexicana hacia el Siglo XXI*, Plaza y Valdés Editores, México, 2000.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1984.
- SALDIVAR, Américo, Estructura Socioeconómica de México (1970-1993), Ediciones Quinto Sol, Textos Universitarios, México, 1994. p 57.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral*, pp. 236-241. En: Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Proceso electoral 1987-1988, el Tribunal, México, 1989, p. 449.
- SARTORI, Giovanna *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución*, pról. de Pedro de Vega, p. 16, Tecnos, Madrid, 1988.
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, Código Federal Electoral, Secretaria de Gobernación, México, 1987.
- SEMENARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. “Tesis Aislada”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época. Tomo IX, mayo de 1999. p. 766.
- _____, Tomo: XVI, Octubre de 2002: 678.
- _____, “Tesis Aislada I.4o.C.62 C”, *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, tomo XIX, enero de 2004, Novena Época: 1534.
- SERNA DE LA GARZA, José María y José Antonio CABALLERO JUÁREZ, *Estado de derecho y transición jurídica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, Porrúa, 12a edición, México, 1994.
- SOLORIO ALMAZÁN, Héctor y Víctor Rosas Leal, “Principios rectores y características del voto”, *Gaceta Electoral*, año 3, número 9, Abril-Junio 2004, pp.17-28.
- SORIANO, Ramón, *Sociología del derecho*, Barcelona, Ariel Derecho, 1997, p. 157.
- SUAREZ ÍÑIGUEZ, Enrique: “¿Qué es el Tercer Estado?” de Sieyès. En: *De los Clásicos Políticos*. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UNAM y Miguel Angel Porrúa, Grupo, México, 1993, p. 187.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2ª. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas –UNAM, 1986.
- TAMAYO y TAMAYO, Mario, *Diccionario de la Investigación Científica*. Limusa, Noriega Editores, 7a reimp. México, 2000, p. 191.
- TAYLOR Y BOGDAN, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Madrid, 1987. pp. 23-45.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1988.
- _____, *Leyes fundamentales de México, 1808-1978*, 8a. edición, Porrúa, México, 1978.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- TRIFE, *Memoria 1991*, Tribunal Federal Electoral, México 1992, p. 212
- _____, *Memoria 1994*, Tomo II, Tribunal Federal Electoral, México 1995, pp. 724 y 725.
- _____, “Boletín de prensa núm. 74/2006 del 5 de agosto de 2006”, en: www.trife.org.mx.
- _____, “Sentencia interlocutoria del SUP-JIN-212/2006” de 5 de agosto de 2006, en: www.trife.org.mx/ultimassentenciasdictadas.
- _____, “Boletín de prensa núm. 79/2006 del 28 de Agosto de 2006”, en: www.trife.org.mx.

- _____, Considerando Segundo del Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, 5 de septiembre de 2006, TEPJF, en: www.trife.org.mx.
- _____, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002 Compilación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación publicadas mediante:
- _____, Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de septiembre de 1997; y
- _____, relativo a la notificación de sus tesis relevantes a las autoridades electorales, México, Distrito Federal 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha lunes 24 de agosto de 1998.
- _____, Sesión Privada celebrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 4, 9 y 12 de agosto de dos mil cuatro que hace del conocimiento las jurisprudencias y tesis relevantes obligatorias publicadas en el año 2004.
- _____, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____, Jurisprudencia y Tesis Aisladas Junio 1917-Junio 2004, CD-ROM IUS 2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- _____, Jurisprudencias y Tesis Relevantes 1997 – 2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- TRUEBA OLIVARES, Eugenio, *El hombre, la moral y el derecho*, Guanajuato, Orlando Cárdenas Velasco, 1986.
- USINGER, Owen G. Voz: Independencia, en: *Enciclopedia jurídica Omeba*. T. XV. Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 486.
- VANDERBILT, Arthur, *La doctrina de la separación de poderes y su significación hoy día*, Universidad de Nebraska Press/Lincoln, 1963, copia mecanografiada, p. 48.
- VALADEZ, Diego, *Problemas constitucionales del estado de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1978.
- WITKER, Jorge, *Técnicas de la enseñanza del derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, PAC, S. A. de C. V., México D. F., 1985. p. 30.
- WOLF, Mauro, *Sociologías de la vida cotidiana*, “Harold Garfinkel, o la evidencia no se cuestiona”, Alianza editorial, Madrid, 1986, p. 86.
- ZAMORA MENDOZA, Juan Manuel, Ponencia presentada en el II Coloquio Doctorado Interinstitucional de Derecho, Universidad de Guadalajara, México, 2006.
- ZEPEDA TRUJILLO, Jorge Antonio, “Principios procesales”, en *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Vol. 4, Derecho Procesal. Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM, Harla, México, 1997, pp. 158-159.



La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano, de Luis Antonio Corona Nakamura, se terminó de imprimir en enero de 2009 en los talleres de Prometeo Editores, Libertad 1457, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco, México.

Una publicación del Instituto “Prisciliano Sánchez”, parte del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. La edición estuvo al cuidado de Carlos López de Alba; diseño y diagramación de Fabiola Millán. Tiraje de 1, 000 ejemplares.