

## JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y GARANTISMO JURÍDICO

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*

**RESUMEN:** En el presente trabajo el autor proporciona un panorama sobre los principales criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tarea de impartir justicia constitucional electoral en México, la primera, a través de las acciones de inconstitucionalidad que le son planteadas, y el segundo, mediante la resolución de los diversos medios de impugnación de los que conoce, destacándose al efecto la función *garantista* que han venido desempeñando dichas instituciones desde la trascendente reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996. En este sentido, ambos tribunales constitucionales han contribuido a garantizar la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley, en beneficio de los derechos fundamentales político-electORALES de los ciudadanos, así como de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente las leyes y los actos de las autoridades electorales federales y locales, así como de los partidos políticos.

**Palabras clave:** justicia electoral, derechos fundamentales, derechos políticos, proceso electoral.

*ABSTRACT: In the present work the author provides a prospect of the main criteria emitted by the National Supreme Court of Justice and the Electoral Court of the Federal Judiciary in their task of giving electoral constitutional justice in Mexico, the first one, through the unconstitutionality actions that are raised to it and, the second one, by the diverse impugnation ways resolutions which it knows, emphasizing the guarantee effect function that these institutions have been fulfilling since the significant constitutional reform in electoral matter of August 1996. In this sense, both constitutional courts have contributed to guarantee the effectiveness of the democratic and constitutional Rule of Law, which demands the celebration offree, authentic and periodic elections, strictly attached to the Constitution and the law, in benefit of the fundamental political-electoral rights of the citizens, as well as the constitutional and legal principles to which federal and local electoral authorities and activities invariably must obey, as well as the political parties.*

**Descriptors:** electoral justice, human rights, political rights, electoral process.

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor agradece a los profesores Armando Maitret, Gabriel Mendoza, Javier Ortiz y Juan Carlos Silva Adaya sus agudas observaciones y valiosas sugerencias respecto de una versión preliminar de este trabajo, de cuyas limitaciones es el único responsable.

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es proporcionar un panorama sobre las principales tesis jurisprudenciales y relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tarea de impartir justicia constitucional electoral en México, destacando la función garantizadora que han venido desempeñando ambos órganos jurisdiccionales desde la trascendente reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996 hasta diciembre de 2004, en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente tanto las leyes, en cuanto al primero de esos principios, como los actos de las autoridades electorales federales y locales, así como los de los partidos políticos, por lo que se refiere a ambos.

Como se sabe, el régimen electoral vigente en México es producto de la mencionada reforma constitucional, la cual fue aprobada mediante el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas. Uno de los rasgos principales de la citada reforma en el ámbito de la justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales (incluida la calificación de la elección presidencial), con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control jurisdiccional.<sup>1</sup>

En efecto, la referida reforma constitucional y la consecuente legal, se caracterizaron, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral, ocupa un lugar central; al respecto, se crearon diversos instrumentos procesales

<sup>1</sup> Véase Arenas Bátiz, Carlos *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas *garantías constitucionales electorales*.<sup>2</sup>

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como parte de la también trascendente reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994 y en vigor a partir del primero de enero de 1995, con excepción de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. transitorios, el artículo 105, fracción II, confirió atribuciones al pleno de la Suprema Corte para resolver las acciones de inconstitucionalidad, a través de las cuales cabe plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya se trate de leyes federales o locales, o bien, tratados internacionales, y la propia Constitución federal, traduciéndose en lo que la doctrina científica denomina control abstracto de la constitucionalidad, ya que, al tener por objeto la defensa de la regularidad constitucional, no exige la existencia de agravio alguno ni de un interés jurídico específico, en el entendido de que las sentencias estimativas tienen como efecto la declaración general de inconstitucionalidad o invalidez de la norma impugnada, acarreando que esta última sea expulsada del sistema jurídico cuando las mismas sean aprobadas por una mayoría de, por lo menos, ocho ministros.

Cabe advertir que en ese entonces se proscriptió la procedencia de acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes o normas generales electorales; sin embargo, como se mencionó, con motivo de la relevante reforma constitucional de 1996; tal proscripción se eliminó para permitir las acciones de inconstitucionalidad también en dicha materia, legitimando para promoverlas no sólo a las minorías parlamentarias y al procurador general de la república sino a los partidos políticos; la justificación de esta reforma se evidencia en tanto que la mayoría de las 222 acciones de inconstitucionalidad promovidas hasta diciembre de 2004 versaron precisamente sobre la materia electoral, dando lugar a un importante cúmulo de criterios en beneficio de la justicia constitucional electoral,

<sup>2</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 259-261 y 341-346; *id.* y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003; Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, IIJ, núm. I, 1974, pp. 489-500.

algunos de los más relevantes se mencionan en el apartado III de este trabajo.

Por lo que se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral<sup>3</sup> tiene por objeto *garantizar* que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electORALES de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito.

En este sentido, el sistema mexicano de justicia electoral (conformado por el conjunto de medios de impugnación en esta materia) tiene por objeto *garantizar* la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

## II. FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y GARANTISMO JURÍDICO

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, todos los órganos del poder público se encuentran sometidos invariablemente a la Constitución, que es la norma suprema del sistema, y, por tanto, como se verá, la ley está subordinada doblemente a la Constitución, tanto en un plano formal como en un plano sustancial. Además, la existencia de tribunales dotados de facultades para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones, así como de las normas jurídicas de carácter general

<sup>3</sup> La ley reglamentaria del citado sistema federal es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual encomienda a diversos órganos —según el caso— del Instituto Federal Electoral la competencia para resolver el llamado recurso de revisión (de naturaleza administrativa) y a las distintas salas (superior o regionales, según su competencia) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver los restantes medios de impugnación (de naturaleza jurisdiccional), en el entendido de que a través del juicio de revisión constitucional electoral y en ciertos supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, la Sala Superior puede conocer de impugnaciones —por razones, básicamente, de constitucionalidad— contra actos de autoridades electorales de las entidades federativas, relacionados con elecciones locales. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la propia Constitución federal, cada Estado —en ejercicio de su autonomía— establece su propio sistema local de medios de impugnación en materia electoral, así como los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de su sustanciación y resolución.

aprobadas por cuerpos legislativos, constituye uno de los rasgos centrales de las democracias constitucionales y, en consecuencia, del constitucionalismo.<sup>4</sup> El control jurisdiccional del poder es consustancial al constitucionalismo tanto moderno como antiguo.<sup>5</sup>

De aquí que sea relevante dar cuenta del papel que los tribunales están llamados a realizar en el moderno “Estado constitucional democrático de derecho”,<sup>6</sup> para utilizar una categoría lo suficientemente comprehensiva para subrayar los rasgos necesarios de las democracias constitucionales.<sup>7</sup> Esto es así porque, como sostiene Manuel Aragón, “no hay derecho sin jurisdicción, ni Estado de derecho sin independencia judicial, ni derechos sin jueces”.<sup>8</sup>

Ferrajoli ha propuesto un modelo multidimensional de democracia constitucional que comprende una redefinición jurídica de la democracia, conforme con la cual una democracia representativa sustentada en los principios de sufragio universal y de mayoría constituye una condición necesaria, mas no suficiente, de la democracia,<sup>9</sup> toda vez que resulta insostenible la idea de la democracia como régimen político basado en un conjunto de reglas que aseguran el poder omnímodo de la mayoría.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Cfr. Santiago Nino, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, trad. de Roberto P. Saba, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 258.

<sup>5</sup> Cfr. Prieto Sanchís, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1997, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, núm. 60, p. 16; véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de la 6a. ed. en italiano por Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, p. 124.

<sup>6</sup> Véase el sugerente ensayo de Cossío Díaz, José Ramón, “Concepciones de la democracia y justicia electoral”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, núm. 22, 2002, pp. 13-24.

<sup>7</sup> Con esta fórmula no paso por alto, desde luego, el contenido social del constitucionalismo moderno que se resume en la necesidad de salvaguardar el valor de la igualdad material y que se recoge en el enunciado “Estado de derecho, social y democrático”. Véase *ibidem*, p. 48. La constitucionalización de los derechos sociales y las políticas de bienestar concomitantes, son dos de los logros más notables en el ámbito jurídico-político en el siglo XX. Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Introducción”, en Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 9.

<sup>8</sup> Aragón Reyes, Manuel, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, Temas de Derecho Público, núm. 44, p. 30.

<sup>9</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Hacia una teoría jurídica de la democracia”, en varios autores, *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, trad. de Lorenzo Córdova, México, IFE, 2002, p. 8.

<sup>10</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2000, p. 37.

Así, en las democracias constitucionales no sólo es necesario y suficiente que la creación de las normas, destacadamente las leyes, cumplan con ciertos criterios procedimentales para su validez formal sino que se requiere, además, que su contenido sea congruente con los principios y reglas que constituyen las “normas sustanciales de la democracia”,<sup>11</sup> que constriñen los poderes de la mayoría, mediante “límites” o “vínculos” en cuanto al contenido. Precisamente, la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales, al establecer tales “límites” o “vínculos” que se traducen en obligaciones de no interferencia o en obligaciones de hacer, ha introducido un elemento sustancial en la democracia constitucional, en adición a los componentes políticos, meramente formales o procedimentales.<sup>12</sup> Así, los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, consistentes en expectativas negativas de no interferencia (como, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión), establecen “límites”, es decir, prohibiciones de afectación cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consistentes en expectativas positivas (como los derechos sociales) imponen “vínculos”, es decir, obligaciones prestacionales cuya inobservancia acarrea “lagunas”.<sup>13</sup>

Dichas normas sustanciales delimitan el ámbito de lo que Ferrajoli ha denominado “esfera de lo indecidible”,<sup>14</sup> lo que significa que los derechos fundamentales deben estar sustraídos de los poderes de la mayoría, esto es, los derechos fundamentales sólo han de poder ser expandidos, nunca restringidos ni, *a fortiori*, suprimidos. Desde mi perspectiva, aquí radica, junto a la existencia de tribunales que garanticen dichos de-

<sup>11</sup> Ferrajoli distingue la simple validez formal de las normas jurídicas de la validez sustancial de las normas jurídicas. En palabras de Ferrajoli: “la existencia de normas inválidas puede ser fácilmente explicada con sólo distinguir dos dimensiones de la regularidad o legitimidad de las normas: la que se puede llamar vigencia o existencia, que hace referencia a la *forma* de los actos normativos y que depende de la conformidad o correspondencia con las *normas formales* sobre su formación; y la validez propiamente dicha o, si se trata de leyes, la constitucionalidad, que, por el contrario, tienen que ver con su *significado* o contenido y que depende de la coherencia con las *normas sustanciales* sobre su producción”. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 21.

<sup>12</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia 2001, serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, núm. 15, p. 169.

<sup>13</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Hacia una teoría jurídica...”, *op. cit.*, nota 9, p. 17. “Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social”. *Id.*, *Derechos y garantías...*, *cit.*, nota 11, p. 24.

<sup>14</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *cit.*, nota 11, p. 51.

rechos, la clave del carácter rígido de las Constituciones de los Estados constitucionales democráticos de derecho.

Bajo estas premisas, Ferrajoli sostiene un modelo multidimensional de democracia constituido por cuatro vertientes correspondientes a los cuatro tipos de derechos fundamentales que el propio Ferrajoli distingue: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales, que dan lugar, a su vez, a las nociones de democracia política, democracia civil, democracia liberal y democracia social, respectivamente.<sup>15</sup>

Es importante destacar que la contribución de Bovero<sup>16</sup> a esta visión —como ha reconocido el propio Ferrajoli—<sup>17</sup> es que la vertiente de la democracia política es fundamental en el sentido de que las demás dimensiones —la democracia civil, la democracia liberal y la democracia social— presuponen la democracia política, pero no a la inversa. Así, la democracia política es una condición necesaria para que pueda hablarse de democracia en cualquier sentido, en tanto que las cuatro dimensiones, necesarias por sí mismas, tomadas conjuntamente, son condiciones suficientes del modelo de democracia constitucional.

Dicho modelo implica un robustecimiento y expansión de la jurisdicción, así como una mayor legitimación de la rama judicial y de su independencia frente a los otros órganos del poder público.<sup>18</sup> En efecto, la po-

<sup>15</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Hacia una teoría jurídica...”, *cit.*, nota 9, p. 19.

<sup>16</sup> Véase Bovero, Michelangelo, “Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta”, en Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos...*, *cit.*, nota 10, pp. 215-242.

<sup>17</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Hacia una teoría jurídica...”, *cit.*, nota 9, p. 19.

<sup>18</sup> Como destaca Perfecto Andrés Ibáñez, “La emergencia de la perspectiva constitucional en la aplicación de la ley —entiende Ferrajoli, a diferencia de lo que muchas veces se ha dicho— no amplía peligrosamente el campo de actuación y la discrecionalidad del intérprete. El deber de observancia de la Constitución añade también en ese plano un *plus* de sujeción, en la medida en que limita el abanico de las interpretaciones legítimas, y porque el deber constitucional de motivación de las decisiones judiciales proscribe el decisionismo, tan arraigado en los viejos hábitos judiciales”. Ibáñez, Perfecto Andrés, “Prólogo”, en Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *cit.*, nota 11, pp. 11-12. En palabras de Ferrajoli: “Claro que si éste es el papel de la jurisdicción, no tiene sentido la alarma de quienes denuncian, frente al crecimiento de las intervenciones judiciales contra las violaciones de la ley por parte de los poderes públicos, el riesgo de la jurisdiccionalización de la política y de la politización de la justicia. De hecho, la jurisdicción no consiste en un control genérico de la legalidad para producir invasiones de campo en el ámbito de lo que es decidible en la política, ya que aquélla interviene sólo sobre lo que no es decidible por la política, es decir, sobre los actos inválidos y los actos ilícitos”. *Id.*, “El papel de la función judicial en el Estado de derecho”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 18, p. 28.

sibilidad de inaplicar o declarar la invalidez de normas contrarias a los principios y derechos fundamentales establecidos en las normas constitucionales sustanciales confiere a la jurisdicción “una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos”.<sup>19</sup>

De modo que, bajo este modelo del constitucionalismo, también llamado “garantista”, la idea de sujeción a la ley ha variado, siendo ahora sujeción no a la letra de la ley —cualquiera que fuere su significado— sino a la ley válida, es decir, conforme con la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera cuando tenga facultades para ello o, ante una eventual laguna legislativa, aplicar directamente la Constitución, o bien, resolver una cuestión interpretativa, en la que estén en juego diversas posibilidades, en favor de aquella que se encuentre conforme con la Constitución.<sup>20</sup> Así, en el Estado constitucional democrático de derecho prevalece, ante todo, una sujeción a la Constitución, aunque, desde luego, sin infravalorar la ley. El principio de constitucionalidad —como sostiene Manuel Aragón— ha venido a enriquecer, no a reemplazar, el principio de legalidad.<sup>21</sup>

En suma, en esta sujeción del juez —particularmente del juez constitucional— a la Constitución y, por tanto, en su papel de *garante* de los principios y derechos fundamentales que sus normas sustancialmente establecen, así como de que todos y cada uno de los órganos del poder público se ajusten a sus respectivos límites, radica uno de los principales fundamentos que legitiman la función jurisdiccional en una democracia constitucional.

19 Cfr. Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, cit., nota 11, p. 26.

20 Tal como lo ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias, por ejemplo, en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-041/2002, en donde se sostuvo que debe privilegiarse una interpretación conforme con la Constitución que atienda al sistema de distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales federales y locales, de tal manera que mientras no implique una denegación de justicia, se permita agotar los medios de impugnación ante tribunales electorales locales, antes de acudir a alguno de los de naturaleza constitucional que conoce el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

21 Cfr. Aragón Reyes, Manuel, *El juez ordinario...*, cit., nota 8, pp. 37 y 38.

En efecto, como señala Manuel Atienza,<sup>22</sup> en los últimos años se ha desarrollado una nueva concepción de, y para, el derecho de los Estados constitucionales. Entre algunos de los rasgos de esta concepción destacan: *a) El reconocimiento de la importancia de los principios* —además de las reglas— como un componente esencial del orden jurídico; *b) La incorporación del modelo del constitucionalismo o garantista*, lo que implica, entre otras consecuencias, concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales; *c) Una nueva idea de sujeción a la ley*, ya no como una sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la ‘ley válida’, es decir, conforme con la Constitución, y *d) La atención creciente a la argumentación jurídica*, es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, “como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder”.

Asimismo, como advierte Archibald Cox, la relevancia de la función jurisdiccional también deriva de la filosofía básica de la doctrina de la separación de poderes que no sólo busca oponer un poder a otro sino “multiplicar los lugares a los cuales un ciudadano puede recurrir en busca de desagravio a las ofensas que le fueron inferidas”.<sup>23</sup> Observa, además, que, dado el volumen y el quehacer de las ramas políticas de gobierno, el Poder Judicial es, con frecuencia y en forma cada vez más creciente, el único sitio donde puede lograrse el desagravio; la multiplicación de los centros a los cuales los ciudadanos pueden recurrir para lograr un remedio jurisdiccional a tales agravios, una vez que se aplica en casos concretos la ley creada por la mayoría y se aprecian de mejor manera sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la sociedad, contribuye a la adecuada tutela jurisdiccional de los derechos de las minorías,<sup>24</sup> la salvaguarda de la supremacía de la Constitución y la consolidación de la democracia constitucional. Al respecto, cabe recordar, con Kelsen, que

<sup>22</sup> Cfr. Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309 y 310.

<sup>23</sup> Cox, Archibald, *The Role of the Supreme Court in American Government*, New York, Oxford University Press, pp. 114 y 115.

<sup>24</sup> Cfr. *ibidem*, p. 115. Como dice Jon Elster, “una ley puede tener un potencial de violación de derechos que resulta muy difícil de advertir antes de que se plantea un caso concreto”. Elster, Jon, “Régimen de mayorías y derechos individuales”, en Shute, Stephen y Hurley, Susan (eds.), *De los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 1998, p. 180.

“la jurisdicción constitucional es un medio de protección eficaz de la minoría contra las invasiones de la mayoría”.<sup>25</sup>

El otorgamiento de facultades de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y actos en materia electoral a partir de la reforma constitucional de 1996, en adición al mero control jurisdiccional de la legalidad de los actos comiciales que se encomendaba a los anteriores tribunales electorales, equivale —parafraseando a Ferrajoli— a un *nuevo paradigma en el desempeño de la función jurisdiccional electoral en México*, en tanto que implica en dicho ámbito el tránsito del clásico Estado (legislativo) de derecho —que caracterizó al siglo XIX y parte del XX, donde regía básicamente la primacía de la ley y, en consecuencia, la omnipotencia de la mayoría que eventualmente conformaba el órgano legislativo— al moderno Estado constitucional de derecho —que se ha desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, en el que las normas constitucionales rígidas incorporan principios y derechos fundamentales como límites y vínculos ya no sólo para el juez y las autoridades administrativas sino para la legislatura—, como es común en las democracias avanzadas.<sup>26</sup>

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar, así, los derechos fundamentales, constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. Al respecto, uno de los mayores desafíos del constitucionalismo —como lo destaca Eduardo García de Enterría—<sup>27</sup> es reducir, al mínimo, las inmunidades al control jurisdiccional del poder, toda vez que —como lo pone de relieve Guillermo O’Donnell—<sup>28</sup> entre los problemas más graves que enfrentan los países de América Latina se encuentra la pervivencia de vastas zonas de inmunidad, esto es, ámbitos (incluso, actos provenientes de órganos públicos) que escapan al control jurisdiccional en cuanto a su

<sup>25</sup> Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional...”, *cit.*, nota 2, p. 512. Ronald Dworkin, incluso, caracteriza a los derechos fundamentales como derechos contra la mayoría. Véase, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Gustavino, Madrid, Planeta-De Agostini, 1993, pp. 289-296.

<sup>26</sup> Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *cit.*, nota 11, pp. 65-68.

<sup>27</sup> Véase García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Civitas, 1995.

<sup>28</sup> Cf. O’Donnell, Guillermo A., “Polyarchies and the (Un) Rule in Latin America”, en Méndez, Juan E. et al. (eds.), *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326.

constitucionalidad y legalidad. Precisamente, como se indicó, una de las consecuencias más significativas de la relevante reforma constitucional de 1996 ha sido la erradicación de la inmunidad que durante más de un siglo propició que las leyes y los actos electorales, tanto los provenientes de las autoridades federales y locales como los realizados por los partidos políticos, se encontraran al margen del control jurisdiccional acerca de su constitucionalidad.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, constitucional, se prevé el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes electorales, a través de la acción de inconstitucionalidad bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales,<sup>29</sup> así como del 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones bajo su competencia y, al efecto, ejercer un control no sólo de la legalidad sino también de la constitucionalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, así como de aquellos de las entidades federativas que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones e, incluso, según se explicará, de actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos

<sup>29</sup> En la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece expresamente que “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”. Por su parte, en el párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución federal se establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, sobre los distintos tipos de impugnaciones y conflictos que señala la propia Constitución, entre los cuales se incluyen las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal”.<sup>30</sup> Cabe destacar que la misma Suprema Corte ha sostenido que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 99 constitucional, son “definitivas e inatacables también para ella”.<sup>31</sup>

Las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de justicia constitucional electoral constituyen un punto de inflexión en la evolución constitucional y judicial de nuestro país, ya que tanto las acciones de inconstitucionalidad como los medios de impugnación electoral tienen por objeto dirimir conflictos que tienen un indudable contorno o trasfondo político<sup>32</sup> e, incluso, sustancia política. Así, los conflictos constitucionales electorales que deciden ambos órganos jurisdiccionales son conflictos políticos, mas se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas,<sup>33</sup> con base en lo establecido en la Constitución.

Para decirlo con Stern: Jurisdicción sobre materia política no es lo mismo que jurisdicción política, esto es, jurisdicción con arreglo a criterios políticos.

Por otra parte, la justicia constitucional no pretende eliminar lo político, ya que no intenta frustrar la actividad parlamentaria ni socavar la regla de la mayoría.<sup>34</sup> En este sentido, debe hacerse una clara y tajante distinción. El que se trate de un conflicto de naturaleza política o, en su caso, un conflicto entre órganos políticos no implica en modo alguno que la decisión jurisdiccional que pone fin al mismo sea tomada sobre la base de consideraciones políticas (por ejemplo, de conveniencia u oportunidad). Nada más alejado de un modelo de Estado constitucional democrá-

<sup>30</sup> Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

<sup>31</sup> Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y acumuladas, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso y del gobernador, ambos del estado de Yucatán.

<sup>32</sup> Cfr. Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M., “Introducción”, en *id.* (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003, p. 67.

<sup>33</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 178.

<sup>34</sup> Según Garzón Valdés, el control de calidad democrática que el Poder Judicial debería realizar en los procesos de transición democrática no debe implicar una “juridización de la política”. Garzón Valdés, Ernesto, “El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia”, en Malen, Jorge et al. (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, TEPJF-Gedisa-ITAM, 2003, p. 141.

tico de derecho en el que, como observa Manuel Atienza, “es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder”.<sup>35</sup> De aquí la importancia fundamental que ha cobrado la argumentación jurídica, particularmente en los tribunales constitucionales.

Es importante advertir, como ha observado Manuel Aragón, que el control jurídico, a diferencia del político, tiene los siguientes rasgos distintivos: *a) Es un control objetivado*, ya que el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control; *b) Está basado en razones jurídicas* y no en consideraciones políticas; *c) Su ejercicio es necesario*, pues ha de ejercerse necesariamente siempre que sea instado a ello, y *d) Está encomendado a un “órgano independiente e imparcial dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho”*,<sup>36</sup> esto es, en nuestro país, los referidos órganos del Poder Judicial de la Federación, cuyos principales criterios en el ámbito de la justicia constitucional electoral a continuación se destacan.

### III. CRITERIOS RELEVANTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL

El hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su actual conformación y en su carácter de Tribunal Constitucional, haya ejercido con responsabilidad e independencia sus competencias, le ha permitido desempeñar un papel fundamental en la así denominada transición democrática, toda vez que al ser un *garante* de la regularidad constitucional se ha constituido en un factor de estabilidad social y seguridad jurídica, acercándonos a un estadio en el que las normas constitucionales rigen el proceso político y, por tanto, existe una auténtica Constitución normativa, avanzando en la construcción de un nuevo orden constitucional.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Atienza, Manuel, *op. cit.*, nota 22, p. 310.

<sup>36</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 70 y 71. En este sentido, carece de sustento la afirmación de que la justicia se ha politizado; más bien, en el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, la justicia constitucional ha excluido la politización desde el momento en que los jueces constitucionales empezaron a extender el control jurídico, es decir, un control objetivado, necesario y técnico sobre las irregularidades del poder, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional.

<sup>37</sup> Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995, y el nuevo orden constitucional”, ponencia presentada en el acto académico: La Suprema

Entre los principales criterios que, con motivo de las ejecutorias recaídas en las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es pertinente destacar los siguientes:

1. *Autonomía de las autoridades electorales locales e independencia en sus decisiones*

En la importante ejecutoria recaída en la acción de inconstitucionalidad 3/2005, la Suprema Corte sostuvo que la reforma legal que preveía que durante el periodo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios en el estado de Veracruz, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral Veracruzano debía integrarse únicamente con los representantes de los partidos políticos, quienes tendrían derecho a voz y voto, excluyéndose a los consejeros electorales, violaba lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución federal, en virtud de que atentaba contra los principios de autonomía en el funcionamiento de las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones, así como de independencia en sus decisiones.

Por otro lado, respecto de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, en la acción de inconstitucionalidad 26/2001 y su acumulada 27/2001, el pleno del máximo tribunal del país consideró que si el artículo 312 del Código Electoral del Estado de Colima establece que si el congreso no designa a la persona que debe cubrir la vacante de magistrado del Tribunal Electoral dentro de los plazos ahí señalados, ocupará el cargo la persona que de cada una de las ternas designe el Supremo Tribunal de Justicia, es inconcuso que dicho precepto se aparta de lo previsto en los artículos 33, fracción XXI, y 86 bis, fracción VI, de la Constitución local, toda vez que, por una parte, traslada a otro poder una facultad constitucionalmente asignada al Congreso del Estado y, por otra, impide que dicha designación se haga por mayoría calificada de sus miembros, por lo que, en consecuencia, se transgrede el artículo 16 de la Constitución federal.<sup>38</sup>

Corte de Justicia de la Nación, a 10 Años de su Reestructuración, organizado por el alto tribunal de la república el 8 de febrero de 2005; en prensa.

<sup>38</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XIV, octubre de 2001, p. 763.

## *2. Definitividad e inmodificabilidad de las sentencias del Tribunal Electoral*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el decreto 412 del Congreso del estado de Yucatán atentaba contra el principio de certeza, al haber determinado que el Consejo Estatal Electoral se integraría en forma distinta a la establecida en la sentencia definitiva e inatacable de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en franca violación a los artículos 17 y 99 de la Constitución federal.<sup>39</sup> Al respecto, en la ejecutoria recaída a tales acciones de inconstitucionalidad, como se indicó, el más alto tribunal de la república precisó que se debía:

Poner de relieve que no es el caso de entrar al análisis del contenido de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación como responsable del respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que debe respetarla y conforme a los términos de su artículo 99, esas resoluciones son definitivas e inatacables también para ella.

## *3. Geografía electoral*

En esta materia, en la acción de inconstitucionalidad 35/2001, el máximo tribunal de la república consideró que para los efectos de la demarcación distrital electoral en el estado de Campeche, se debe atender al criterio poblacional y no al geográfico, ya que la distribución de los distritos uninominales entre los municipios se hará, conforme con la ley, teniendo en cuenta el último censo general de población, entonces, aquella se obtendrá del resultado de dividir la población del Estado entre dichos distritos, es decir, con el número de electores existentes en el distrito uninominal, y no con el número de municipios existentes en la entidad, pues

<sup>39</sup> Véase la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 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 del estado de Yucatán. 7 de abril de 2001. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó en su sesión privada del 7 de abril de 2001 la tesis de jurisprudencia 61/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XIII, abril de 2001, p. 747.

de otro modo se violentaría lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución federal.

En cambio, para el caso del sistema electoral federal, el pleno de la Suprema Corte consideró que en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se acoge tanto un principio poblacional como uno geográfico para la división territorial de los distritos electorales, ya que se establece que la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, y la distribución de éstos entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.<sup>40</sup>

#### *4. Requisitos para constituir partidos políticos*

En cuanto a las normas generales electorales de naturaleza federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>41</sup> determinó que la circunstancia de que se establezca que las agrupaciones políticas nacionales serán las únicas que puedan constituirse en partido político, no conculta la libertad de asociación en materia política consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución federal, pues es un requisito razonable establecido por el órgano legislativo, que no impide ni hace nugatorio que los ciudadanos puedan agruparse o asociarse en materia política, sino que sólo introduce una modalidad al derecho de asociación, que respeta los principios constitucionales.

<sup>40</sup> Las tesis jurisprudenciales relativas aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XV, febrero de 2002, pp. 590 y 591.

<sup>41</sup> Véase tesis P.J. 41/2004, derivada de la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, publicada bajo el rubro: “Partidos políticos. El artículo 22, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no transgrede la libertad de asociación en materia política consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XIX, junio de 2004, p. 868.

## *5. Límites a la participación electoral de partidos políticos de reciente registro*

Asimismo, la Suprema Corte<sup>42</sup> consideró que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que los partidos políticos con nuevo registro, durante la primera elección en que contiendan, no podrán formar coaliciones, fusiones ni frentes, no transgrede el artículo 41, fracción I, de la Constitución federal, ni la garantía de libre asociación en materia política consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, constitucionales, toda vez que si bien el nuevo partido ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política nacional, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que al alcanzar, al menos, la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante, motivo por el cual se requiere que en esa primera elección participe solo, pues de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva, por lo que tal condición no transgrede dichos preceptos constitucionales, ni atenta contra el pluralismo político que debe existir en todo sistema democrático.

## *6. Principio de no reelección en el cargo de gobernador*

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>43</sup> al realizar la interpretación del artículo 116, fracción I, de la Constitución federal, estableció la existencia de una restricción absoluta para volver a ocupar el cargo de gobernador, cuando su origen hubiere sido la elección popu-

<sup>42</sup> Véase tesis P. XXIX/2004, derivada de la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, publicada bajo el rubro: “Partidos políticos. El artículo 56, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prohíbe que los partidos políticos nacionales, durante su primera elección, realicen frentes, coaliciones o fusiones, no transgrede lo dispuesto en los artículos 9o., 35, fracción III, y 41 de la Constitución federal”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XIX, junio de 2004, p. 870.

<sup>43</sup> Véase tesis P.J. 7/2003, derivada de la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002, publicada bajo el rubro: Gobernador interino, provisional o sustituto del estado de “Veracruz. Al disponer el artículo 12 del Código electoral de la entidad, que los ciudadanos que hayan ocupado ese cargo en ningún caso podrán volver a desempeñarlo, transgrede el artículo 116, fracción I, de la Constitución federal (decreto 301 publicado el catorce de octubre de dos mil dos en la *Gaceta Oficial del Estado*)”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XVII, marzo de 2003, p. 1106.

lar; en cambio, para el caso del gobernador interino, provisional o sustituto, previó una restricción relativa al prohibir su elección únicamente para el periodo inmediato, motivo por el cual consideró que el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, al disponer que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, ya hubiese sido electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podría volver a desempeñar este puesto, resultaba contrario a la Constitución, pues restringe indebidamente de manera absoluta la posibilidad de ocupar el cargo de gobernador.

### *7. Precampañas electorales*

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003, la Suprema Corte sostuvo que, dentro del sistema constitucional electoral, la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, por lo que resulta válida su regulación legal con el fin de garantizar condiciones equitativas para la contienda electoral.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>44</sup> resolvió que la Ley Electoral de Quintana Roo no violaba la Constitución federal al establecer un tope a los gastos de precampaña y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización especial al respecto. Asimismo, que se salvaguardaba la Constitución con el establecimiento pormenorizado de los montos, formas, reportes, recursos y demás aportaciones que realizaran las personas en favor de los aspirantes a candidatos.

<sup>44</sup> Véase tesis de jurisprudencia P.J. 69/2004 y P.J. 71/2004, derivadas de la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, publicadas bajo los rubros: “Precampañas electorales. El artículo 278 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al establecer un límite a los gastos y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización especial al respecto, no interfiere con el sistema electoral federal” y “Precampañas electorales. El artículo 280 de la Ley Electoral de Quintana Roo establece las modalidades para la obtención de su financiamiento, lo que genera certeza al electorado respecto de los recursos que se utilizan tanto en las precampañas como en las campañas electorales”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XX, septiembre de 2004, pp. 815 y 816.

### *8. Igualdad en el acceso a medios de comunicación propiedad del Estado*

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2004 y su acumulada 3/2004, el más alto tribunal de la república sostuvo que el establecimiento legal de las reglas para la distribución del tiempo en los medios de comunicación propiedad del gobierno del Estado, tomando en consideración el porcentaje de la votación total válida que hubiesen obtenido los partidos políticos en la última elección ordinaria de diputados locales de mayoría relativa, contraviene el principio de equidad en materia electoral que tutela el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al colocar en desventaja a los partidos políticos con menor grado de representatividad frente a aquellos que la tienen probada con base en sus antecedentes electorales, pues, estableció, el acceso a los medios de comunicación propiedad del gobierno, por parte de los partidos políticos, debe ser en un plano de igualdad para todos, esto es, sin tomar en consideración para esto elementos subjetivos o particulares de cada partido, porque sólo de esa forma se propiciarán condiciones de equidad en este tema.

### *9. Naturaleza jurídica de la “interpretación auténtica”*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en que se impugnan las denominadas “interpretaciones auténticas”, realizadas por los órganos legislativos, en ocasiones, sobre cuestiones electorales, toda vez que, en estricto sentido jurídico, constituyen normas explícitas, deliberadas e intencionales con efectos obligatorios de carácter general, es decir, se trata de normas que regulan, en condiciones de generalidad, abstracción e impersonalidad, el contenido semántico adjudicable a otra norma.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Véase la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, promovidas por diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y los partidos políticos Convergencia y Acción Nacional, en contra de el decreto número 881 de “Interpretación auténtica de la Ley”, relativa al artículo 206 del Código Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, resuelta el treinta de noviembre de dos mil cuatro y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2004.

## 10. *Condiciones de participación en elecciones extraordinarias*

El máximo tribunal del país consideró, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/99, que el Código Electoral del Distrito Federal no contravenía la Constitución federal, al impedir que un partido político participe en una elección extraordinaria, cuando éste sea responsable de haberse excedido en el tope de gastos de campaña y que por ese motivo se hubiere anulado la elección ordinaria.<sup>46</sup>

Tampoco vulnera precepto constitucional alguno, el hecho de que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León establezca que en una elección extraordinaria sólo pueden concurrir los candidatos que hubieren participado en la elección ordinaria que se hubiere anulado.<sup>47</sup>

En la acción de inconstitucionalidad 9/2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad de la norma que suprimía el plazo para que el Congreso del estado de Tabasco convocara a elecciones extraordinarias para elegir gobernador, toda vez que resultaba violatoria de los artículos 30; 35, fracción I; 39; 40; 41, y 116, fracciones I, primera parte, y IV, inciso a), de la Constitución federal.<sup>48</sup>

Por otra parte, si bien es cierto que, de conformidad con lo establecido en los artículos 105, fracción I, constitucional, y 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales son improcedentes en materia electoral, el primero de marzo de dos mil uno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en el fondo una controversia constitucional, promovida por el procurador general de justicia del estado de Coahuila, en contra del acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para constituir una “Comisión especial encargada de vigilar que no se desvíen recursos federales en el proceso electoral del estado de Coahuila”.

Al respecto, debe señalarse que, aun cuando a primera vista pudiera parecer que se trataba de una controversia improcedente, pues el acto

<sup>46</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. IX, marzo de 1999, p. 469.

<sup>47</sup> Véase *supra*, nota 40.

<sup>48</sup> Cf. tesis P.J.22/2001 derivada de la acción de inconstitucionalidad 9/2001, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XIII, marzo de 2001, p. 445.

combatido estaba relacionado con un proceso electoral constitucional local y, en consecuencia, involucraba materia electoral, lo cierto es que la *litis* se centró exclusivamente en dilucidar una cuestión meramente competencial, esto es, si la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión goza de competencia para vigilar el ejercicio de recursos federales en las entidades federativas, con independencia del ramo o materia en el que se apliquen dichos recursos, de forma tal que, como se anticipó, la Suprema Corte entró al fondo del asunto e, incluso, consideró fundada la controversia planteada e invalidó el acuerdo combatido, por considerar, esencialmente, que el régimen y supervisión del ejercicio de los recursos federales, por parte de las autoridades estatales y municipales, esto es, una vez que son enterados a éstas, recae en diversas autoridades que en la mayoría de los casos son de índole local, además de que las facultades constitucionales conferidas a la Cámara de Diputados tienen un alcance limitado.<sup>49</sup>

El siguiente apartado se aboca, por su parte, a ofrecer un panorama sobre la trascendente función *garantista* que ha venido desempeñando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### IV. CRITERIOS RELEVANTES Y GARANTISTAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Por lo que se refiere al sistema mexicano de justicia electoral, la función *garantista* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se evidencia a través del análisis de los diversos criterios relevantes y tesis jurisprudenciales de la Sala Superior del propio órgano jurisdiccional,<sup>50</sup> los cuales cabe clasificarlos según se refieran al derecho a acceder

<sup>49</sup> Véase tesis P./J. 57/2001, derivada de la controversia constitucional 34/99, publicada bajo el rubro: “Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Carece de facultades para supervisar oficiosamente el ejercicio de los recursos federales por parte de las autoridades estatales, así como para crear comisiones especiales que vigilen que no se desvíen aquéllos en un cierto proceso electoral estatal”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XIII, abril de 2001, p. 881.

<sup>50</sup> Sin desconocer las significativas contribuciones de las salas regionales del citado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los tribunales electorales de las diversas entidades federativas e, incluso, de diversos órganos del Instituto Federal Electoral e institutos electorales locales, muchos de cuyos criterios la Sala Superior del referido órgano jurisdiccional —cuando ha conocido de impugnaciones respecto de sus actos o resoluciones— se ha concretado a confirmarlos y hacerlos tuyos.

a la justicia electoral y a que ésta se imparta de manera completa y efectiva; la protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; las elecciones en pueblos y comunidades indígenas; el derecho administrativo sancionador electoral, y el control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral.

1. *Derecho a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva*

a) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha demostrado una *vocación garantista y antiformalista*, que se manifiesta, por ejemplo, en que basta que el actor exprese en su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y su pretensión, para que el tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formulismos o solemnidades;<sup>51</sup> incluso, los agravios pueden encontrarse en cualquier parte del escrito de demanda y no necesariamente en algún capítulo particular,<sup>52</sup> además de que el juez debe interpretar el curso por el cual se interpone un medio de impugnación para determinar la verdadera intención del actor.<sup>53</sup>

b) El error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndose dar al curso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto.<sup>54</sup> Incluso, el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en que los actores equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal, sino también aquellos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo

<sup>51</sup> El texto de la jurisprudencia puede consultarse bajo el rubro: Agravios. Para tenerlos por debidamente configurados es suficiente con expresar la causa de pedir, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, México, TEPJF, 2005, vol. Jurisprudencia, pp. 21 y 22.

<sup>52</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Agravios. Puede encontrarse en cualquier parte del escrito inicial, *ibidem*, pp. 22 y 23.

<sup>53</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Medios de impugnación en materia electoral. Quien resuelve debe interpretar el curso que los contenga para determinar la verdadera intención del actor, *ibidem*, pp. 182 y 183.

<sup>54</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Medio de impugnación. El error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia, *ibidem*, pp. 171 y 172.

correcto hubiese sido incoar uno de los previstos en las leyes locales respectivas.<sup>55</sup>

c) Reiteradamente se han realizado interpretaciones amplias para facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y agrupaciones de ciudadanos, con el fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones *favor acti*). Esta labor se ha complementado al considerar que las causas de improcedencia (tanto para desechar como para sobreseer algún medio de impugnación) deben aplicarse de manera estricta y estar plenamente acreditadas.

d) En la mayoría de los medios de impugnación electoral, se contempla legalmente la institución de la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda, en beneficio del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, en el entendido de que cabría ponderar si sería conveniente que dicha institución se ampliara a la totalidad de los respectivos medios de impugnación, teniendo en cuenta que su objetivo es salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la naturaleza de orden público de las normas que tutela.

e) Los partidos políticos tienen la capacidad para actuar en los medios de impugnación no sólo para la defensa de su acervo jurídico propio sino, por su naturaleza de entidades de interés público, tienen derecho a ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan de las características de las de interés público o colectivas, por las cuales se tutelan los intereses difusos de comunidades indeterminadas o amorfas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase (como la ciudadanía) o sociedad.<sup>56</sup> Incluso, dada su naturaleza de entidades de interés público, así como la legitimación procesal y las funciones que el orden jurídico les confiere, algunos magistrados de la Sala Superior han estimado que los partidos políticos cuentan con un interés en beneficio de la ley, con el objeto de garantizar, a través de los medios de impugnación que tienen

<sup>55</sup> Véase tesis de jurisprudencia con el rubro: Medio de impugnación local o federal. Posibilidad de reencauzarlo a través de la vía idónea, *ibidem*, pp. 173 y 174.

<sup>56</sup> Véase tesis de jurisprudencia bajo el rubro: Partidos políticos nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones, *ibidem*, pp. 215-217.

derecho a promover, que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

f) Asimismo, la Sala Superior ha establecido que, tratándose de acciones tuitivas de intereses difusos o de grupo, es improcedente el desistimiento, pues para que éste pueda surtir sus efectos es menester la existencia de una disponibilidad de la acción o del derecho respecto del cual el actor se desiste, lo cual no sucede cuando se hacen valer por los partidos políticos acciones colectivas o de grupo para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos involucrados con el proceso electoral, las cuales responden a los intereses de la ciudadanía en general, como lo es la designación de los integrantes del órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias electorales en las entidades federativas.<sup>57</sup>

En sentido similar, un partido político no puede desistirse si la controversia versa sobre resultados electorales y el candidato carece de la posibilidad jurídica de defender su derecho a través de algún medio de impugnación, sin que conste que este último haya otorgado su consentimiento para que el partido abandone la instancia, toda vez que están involucrados intereses colectivos o de la sociedad en general y el derecho político-electoral del candidato a ser votado.<sup>58</sup>

g) Las omisiones en materia electoral también se han considerado impugnables, en virtud de que si bien la ley se refiere expresamente a actos y resoluciones como los susceptibles de ser impugnados, el primero de esos términos debe entenderse en un sentido más amplio, es decir, como toda situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal, ya sea que provenga de un hacer (acto en sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que, en este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad a la que se imputa la omisión. Asimismo, tratándose de omisiones, por tratarse de un hecho

<sup>57</sup> Véase la tesis relevante: Desistimiento de la impugnación en contra de la integración de un tribunal local. Es legalmente inadmisible, *Jurisprudencia..., cit.*, vol. Tesis relevantes, pp. 495 y 496.

<sup>58</sup> Véase la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: Desistimiento en juicio de revisión constitucional electoral, cuando se controvierte el resultado de los comicios. El formulado por el partido actor es ineficaz, si el candidato no consintió la perención de la instancia (Legislación de Puebla y similares), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 100 y 101.

de trato sucesivo, el plazo para presentar el medio de impugnación no fenece mientras subsista la omisión en el cumplimiento de la obligación de que se trate.<sup>59</sup>

h) En materia electoral, son procedentes las llamadas acciones declarativas, esto es, aquellas que únicamente persiguen una declaración judicial sobre determinada situación jurídica.<sup>60</sup>

i) Con el objeto de favorecer el acceso a la administración de justicia, cuando el escrito mediante el cual se ejerce un derecho en un procedimiento y cumple con los requisitos esenciales, pero se omite alguna formalidad o elemento de menor entidad que puede traer como consecuencia el rechazo de la petición, la autoridad electoral, antes de emitir su resolución, debe formular y notificar una prevención al promovente, concediéndole un plazo perentorio, para que éste manifieste lo que convenga a su interés respecto de los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente, así como para probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos legalmente, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando en la ley en que se regule el procedimiento de que se trate no se contemple expresamente esa posibilidad.

j) En general, la demanda no es susceptible de ser ampliada en razón de que los principios de definitividad y preclusión lo impiden. Sin embargo, en virtud de que el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia implican que los justiciables conozcan los hechos en que se funden los actos que afectan a sus intereses, para que puedan asumir una actitud determinada frente a los mismos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones, cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos, como ocurre cuando, por ejemplo, la autori-

<sup>59</sup> Véase tesis relevante: Plazo para presentar un medio de impugnación, Tratándose de omisiones, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 770 y 771.

<sup>60</sup> Véase sentencia del expediente SUP-JDC-002/2003, resuelto el 22 de enero de 2003.

dad responsable, al rendir su informe circunstanciado, hace mención de tales hechos; lo cual justifica, en este supuesto, la ampliación de la demanda.<sup>61</sup>

k) En aras de evitar que ciertos actos de autoridades electorales que puedan vulnerar lo previsto en la Constitución federal y la ley sean inmunes al control jurisdiccional, se ha considerado que los actos y resoluciones de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral son susceptibles de impugnarse ante la propia Sala Superior, a través del recurso de apelación.<sup>62</sup>

l) Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de quien tradicionalmente se ha considerado tercero interesado por tener un interés incompatible con el del actor, de cualquier modo se le debe dar la oportunidad de comparecer y alegar en juicio, con base en una aplicación directa de los artículos 14 y 17, en relación con el 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, que establecen la garantía de audiencia o principio contradictorio.<sup>63</sup>

m) La Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a revocar diversas resoluciones judiciales que, con pretendida base en alguna disposición legal, consideraban que la presentación de los escritos de protesta ante el órgano electoral administrativo es un requisito de procedibilidad para un medio de impugnación judicial, por estimar que ello constituía un obstáculo para el acceso a la justicia electoral y una violación al derecho constitucional a la impartición de justicia por los tribunales<sup>64</sup> (en el entendido de que, de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de contradicción de tesis 2/2000, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

<sup>61</sup> Véase tesis relevante: Ampliación de demanda. Casos en que se admite por no afectar a los principios de definitividad y preclusión, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 343 y 344.

<sup>62</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Comisiones del Consejo General del IFE. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de la impugnación de sus actos, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 52 y 53.

<sup>63</sup> Véase tesis relevante: Terceros interesados. Debe admitirse su intervención aun cuando no lo establezca la ley (Legislación de Aguascalientes), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, p. 949.

<sup>64</sup> Véase tesis de jurisprudencia con el rubro: Escrito de protesta. Su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 3, 2000, pp. 14 y 15.

ción carece de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales que estime inconstitucionales, la referida tesis de jurisprudencia que estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral ha dejado de surtir efectos jurídicos hacia el futuro, tal y como lo ha reconocido el propio órgano jurisdiccional electoral en posteriores ejecutorias).

n) Con el objeto de garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los términos del acto que les agravia, es necesaria la publicación de los convenios entre los institutos electorales, federal y los de las distintas entidades federativas, por los que se fijen plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, con el fin de que tengan carácter obligatorio para los ciudadanos,<sup>65</sup> al igual que de todo acuerdo con efectos generales del Instituto Federal Electoral.<sup>66</sup> Asimismo, es necesario notificar de manera personal ciertos actos de los órganos legislativos locales que estén referidos a una comunidad en concreto o de las respectivas autoridades electorales dirigidos a alguna(s) persona(s) específica(s), a pesar de que hubieren sido publicados en el periódico oficial del Estado.

ñ) El ejercicio prudente y frecuente de facultades directivas por parte del Tribunal Electoral, a través de la práctica de diligencias para mejor proveer, como los casos de apertura de paquetes electorales con el objeto de esclarecer la verdad material y establecer si se actualiza o no alguna causa de nulidad de la votación recibida en cierta casilla o, en su caso, verificar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación respectiva, también ha contribuido a asegurar una justicia electoral completa y efectiva.

o) Los actos de designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones en cada entidad federativa, así como de los integrantes de los tribunales electorales locales, por parte de las legislaturas locales o, en su caso, por los tribunales superiores de justicia estatales, son actos materialmente administrativos de organización o calificación de los comicios locales, razón por la cual son impugnables ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Po-

<sup>65</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Credencial para votar con fotografía. El convenio que fija el plazo para solicitar su expedición debe satisfacer el requisito de publicidad para estimarlo obligatorio, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 69 y 70.

<sup>66</sup> Véase tesis relevante: Acuerdos y resoluciones del Instituto Federal Electoral. Se requiere su publicación para tener efectos generales, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 329 y 330.

der Judicial de la Federación.<sup>67</sup> Cabe precisar que, entre otros, los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral en el país han impugnado ante la Sala Superior la designación de consejeros electorales y/o magistrados electorales cuando, en su opinión, tales designaciones no se realizan de acuerdo con la normativa aplicable, habiendo obtenido todos y cada uno de ellos sentencia estimatoria en los casos en que les ha asistido la razón.

p) La Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias, recogido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones,<sup>68</sup> así como para remover todos los obstáculos que lo impidan<sup>69</sup> e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y la integración normativa con base en principios generales del derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentre previsto en forma explícita.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.<sup>70</sup>

## *2. Protección amplia de los derechos político-electORALES del ciudadano*

a) Reiteradamente y dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionis-

<sup>67</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Actos materialmente administrativos de organización o calificación de comicios locales. Son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *ibidem*, pp. 16-18.

<sup>68</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Está facultado constitucionalmente para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones, *ibidem*, pp. 308 y 309.

<sup>69</sup> Véase tesis relevante: Ejecución de sentencia. La tutela jurisdiccional efectiva comprende la remoción de todos los obstáculos que la impidan, en *Jurisprudencia...*, cit., nota 57, p. 519.

<sup>70</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Ejecución de sentencias electorales. Las autoridades están obligadas a acatarlas, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban desplegar actos para su cumplimiento, *Jurisprudencia...*, cit., nota 51, p. 107.

tas acerca de los derechos fundamentales y favoreciendo, en su lugar, interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

Parafraseando a Riccardo Guastini,<sup>71</sup> cabe sostener que mientras las disposiciones constitucionales que confieren poderes a los órganos del Estado deben ser objeto de una interpretación restrictiva,<sup>72</sup> las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.<sup>73</sup>

b) El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano no sólo es procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aducen presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electORALES, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas, cuya protección sea indispensable con el fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electORALES, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

c) Los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidarios en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido (por ejemplo, presidencias municipales auxiliares en el estado de Tlaxcala), tienen legitimación e interés jurídico para impugnar las resoluciones electORALES no sólo por razones de elegibilidad sino también para cuestionar los resultados correspondientes.<sup>74</sup>

d) La normativa electoral de las diversas entidades federativas —de ser jurídicamente viable— debe interpretarse de forma tal que, conforme con la Constitución federal, se prevean también medios de impugnación

<sup>71</sup> Cfr. Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, UNAM-Porrúa, p. 121.

<sup>72</sup> Véase tesis relevante: Instituto Federal Electoral. Para el ejercicio de una facultad implícita, por el consejo general, requiere de una expresa para lograr la efectividad de ésta, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 656 y 657.

<sup>73</sup> Véase tesis de jurisprudencia de la Sala Superior con el rubro: Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva, *ibidem*, pp. 97-99.

<sup>74</sup> Véase la tesis relevante: Candidatos independientes. Están legitimados para promover el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano para impugnar los resultados de la elección en que participen (Legislación de Tlaxcala), *ibidem*, pp. 386 y 387.

ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electORALES del ciudadano y el control jurisdiccional de la legalidad electoral, de manera que no sólo sea la instancia federal la que garantice lo anterior sino también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal,<sup>75</sup> en pleno acatamiento de un federalismo judicial electoral. De este modo, a la vez que se hace una interpretación extensiva del derecho fundamental a la impartición de justicia, consagrado en los artículos 17, en relación con el 116, fracción IV, incisos c) y d); 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), y 124, de la Constitución federal, se observa cabalmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, en concordancia con la estructura federal del Estado mexicano.

En este sentido, por ejemplo, se ha considerado que el recurso de apelación previsto en la legislación de Michoacán también lo pueden interponer los ciudadanos que acrediten interés jurídico, por violación a sus derechos político-electORALES, aunque no se prevea expresamente.<sup>76</sup>

e) Los ciudadanos también están legitimados para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no tan sólo los partidos políticos, como pudiera desprenderse de la literalidad del párrafo 3 de tal precepto, atendiendo a una interpretación sistemática, conforme con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el fin de favorecer el acceso a la justicia electoral de los ciudadanos para combatir los actos y resoluciones que estimen los afectan.<sup>77</sup>

f) Los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada

<sup>75</sup> Véase sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-041/2002, SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el 7 de mayo y el 16 de agosto de 2002, así como el 12 de marzo de 2003, respectivamente.

<sup>76</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Apelación. Caso en que la pueden interponer los ciudadanos (Legislación de Michoacán), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 28 y 29.

<sup>77</sup> Véase ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-1183/2002.

con entidades de interés público, y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo para garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación.<sup>78</sup> Es importante resaltar también que el citado criterio garante del derecho de información político-electoral, se estableció pioneramente por la Sala Superior del Tribunal Electoral antes de la expedición de la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6o. constitucional.

g) La Sala Superior del Tribunal Electoral delimitó el contenido y los alcances del derecho de acceso a la información pública en materia electoral que otorga a los ciudadanos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, estableciendo que el referido derecho tiene una naturaleza eminentemente política, toda vez que protege valores consustanciales a un Estado constitucional democrático de derecho, de forma tal que, dados los titulares, sujeto obligado, materia o contenido y los valores jurídicamente tutelados, entre otros, puede hablarse propiamente de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral.

En cuanto a los alcances de este derecho, se estableció que se refiere a la información relativa al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, en particular del proveniente del erario público, recabada con motivo de los procedimientos de fiscalización a cargo de la autoridad administrativa, ya sea que obre en los archivos de ésta, o bien, la que conserven los partidos políticos como depositarios de la información relacionada con los procedimientos de auditoría o verificación de los que hayan sido objeto.

Finalmente, con el fin de tutelar jurisdiccionalmente el derecho referido, la propia sala se declaró competente para conocer de las impugnaciones relativas a la contravención del mismo a través del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Véase sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

<sup>79</sup> Véase ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-216/2004.

h) En congruencia con lo inmediatamente anterior, se consideró que la negativa del Instituto Federal Electoral a proporcionar la información relativa a los sueldos mensuales o ingresos que perciben los miembros de los órganos de dirigencia partidista, cuando la misma había formado parte del procedimiento de fiscalización respectivo, era violatoria del derecho de acceso a la información pública en materia electoral; al respecto, se precisó que no es obstáculo el que la ley de transparencia no contemple expresamente como sujetos obligados a los partidos políticos nacionales, pues son propiamente los órganos competentes del Instituto Federal Electoral quienes directamente se encuentran obligados a aportar dicha información cuando ésta haya formado parte de los procedimientos de fiscalización respectivos.

i) Asimismo, en relación con el derecho de acceso a la información pública en materia electoral, se otorgó la razón al IFE al negar a un partido político el acceso a un expediente en sustanciación, pese a que fue quien presentó la queja administrativa, bajo el argumento de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que “los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” son parte de la información “reservada” y, por tanto, de circulación restringida.

j) En el caso de la legislación de Tlaxcala, en la que se establece como requisito de elegibilidad el estar al corriente en el pago de las contribuciones federales, estatales o municipales, la Sala Superior estableció que dicho requisito, al ser precisamente de elegibilidad, resultaba exigible para integrar el ayuntamiento y desempeñar el cargo, mas no para ser registrado como candidato, pues el legislador no previó que, entre la documentación que debe acompañarse a la solicitud de registro correspondiente se adjunte el documento con el que se acredite el cumplimiento de esa obligación, por lo que su revisión debe verificarse al momento de la calificación de la elección respectiva.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Véase la tesis relevante: Candidatos a miembros de un ayuntamiento. El requisito consistente en estar al corriente en el pago de contribuciones es de elegibilidad (Legislación de Tlaxcala), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, p. 386.

### 3. *Fortalecimiento del sistema de partidos políticos*

Resultan numerosas las sentencias en las que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha asumido posiciones jurídicas que tienden al fortalecimiento del sistema de partidos políticos, entre las que cabe destacar las siguientes:

a) Atendiendo al derecho fundamental de los partidos políticos nacionales y estatales con registro a recibir financiamiento público, en una primera etapa, la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a inaplicar, en casos concretos, disposiciones legales de las entidades federativas que contravenían la Constitución federal, al no prever la entrega de dicha prerrogativa para los partidos políticos que hubieren obtenido recientemente su registro<sup>81</sup> (si bien, como se apuntó, debido a la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con posterioridad la Sala Superior se ha abstenido de inaplicar disposición legal alguna al carecer de atribuciones para analizar su constitucionalidad en casos concretos). En otros supuestos y siempre que ha sido jurídicamente viable, la propia Sala Superior ha realizado una interpretación conforme con la Constitución federal, que permita que todos los partidos políticos, incluso los de nueva creación, cuenten con recursos públicos para realizar sus actividades ordinarias permanentes, así como para la búsqueda de los sufragios.<sup>82</sup>

b) Las boletas electorales sólo deben contener el color o combinación de colores y el emblema del partido o coalición respectiva, así como el nombre del candidato y cargo para el que se postula, por lo que resulta inválida la inclusión de un elemento distinto y alusivo a los candidatos en el emblema, ya que ello iría en detrimento del sistema de partidos políticos constitucionalmente previsto e implicaría la realización de propa-

<sup>81</sup> Al respecto, puede verse la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: Financiamiento público local. Los partidos políticos de nueva creación tienen derecho a recibirla (Legislación del estado de Colima), *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, 2001, p. 15.

<sup>82</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Financiamiento público local. El derecho a recibirla es diferente para los partidos políticos participantes en una elección anterior que no demostraron cierta fuerza electoral, respecto de los de reciente creación, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 131 y 132.

ganda durante la jornada electoral, además de que el contenido que la ley prevé para las boletas tiene un carácter limitativo.<sup>83</sup>

c) La Sala Superior ha sostenido que de la normativa aplicable no se advierte que la adopción de determinados colores, símbolos y demás elementos separados que conforman el emblema de un partido político, le generen el derecho exclusivo para usarlos frente a otros, dado que el uso de esos elementos en el emblema de dos o más partidos no conduce, por sí solo, al incumplimiento del objeto para el que están previstos (caracterizar y diferenciar a cada partido político), lo cual sólo se puede dar en el caso de que su combinación produzca unidades o productos similares o semejantes que puedan confundir a quien los aprecie u observe, impiéndole distinguir con facilidad a cuál partido político pertenece uno y otro, razón por la cual existe plena libertad para registrar los signos de identidad compuestos con uno o varios de esos elementos, aunque otros también los usen en los propios, siempre con la previsión de que la unidad que formen no pueda generar confusión con la de otro partido.<sup>84</sup>

d) Al confirmar la negativa de registro como candidato independiente a un ciudadano en la elección para gobernador del estado de Michoacán, la mayoría de la Sala Superior estableció el criterio de que el derecho político-electoral fundamental de ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que no tiene un carácter absoluto, y si bien la Constitución federal no prevé el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, razón por la cual el legislador ordinario tiene atribuciones para establecer la posibilidad de candidaturas independientes o no partidarias (como ocurre, por ejemplo, con las candidaturas para presidencias municipales auxiliares de Tlaxcala), del mismo modo, no es necesariamente inconstitucional ni violatorio de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el legislador ordinario (federal o local) prevea que los partidos políticos son los únicos que pueden presentar solicitudes para registrar candidatos, en ejercicio de su potestad de regular legalmente las calidades, requisitos, circunstancias y condiciones para el ejercicio del citado derecho en aras del interés general y en aten-

<sup>83</sup> Véase tesis relevantes: Boletas electorales. La inclusión de la figura o imagen de candidatos implica un acto de propaganda prohibido y boletas electorales. No deben contener elementos distintos a los previstos en la ley, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 371 y 372, 374.

<sup>84</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Emblema de los partidos políticos. Sus colores y demás elementos separados, no generan derechos exclusivos para el que los registró, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 110 y 111.

ción a las particularidades del desarrollo político y social de la respectiva entidad federativa, salvaguardando el sistema plural de partidos políticos y los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, máxime que resulta accesible a la ciudadanía formar un nuevo partido político local en el estado de Michoacán pues, con tal fin, entre otros requisitos razonables, basta la voluntad de tan sólo el 0.45% del padrón electoral.<sup>85</sup>

e) En el caso de una elección municipal en Veracruz, la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral sostuvo que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados no son jurídicamente válidos ni eficaces para que, en el caso de obtener el mayor número de votos, se les expidan las constancias respectivas, pues el efecto de tales sufragios se reduce a permitir que la autoridad electoral ejerza sus atribuciones relativas a la estadística electoral y a respetar el derecho a la libre manifestación de las ideas, teniendo en consideración que, constitucionalmente, votar en las elecciones populares constituye una obligación de los ciudadanos de la república.

Lo anterior, toda vez que uno de los requisitos indispensables para que a un grupo de ciudadanos se les otorgue la constancia de mayoría correspondiente a una elección de ayuntamiento, en conformidad con el orden jurídico electoral veracruzano, es que tales ciudadanos hayan sido previamente registrados como candidatos en la etapa de preparación de la propia elección, pues sólo de esa manera las autoridades electorales administrativas y, en su caso, jurisdiccionales competentes estarán en aptitud de comprobar que la celebración de la elección de mérito fue libre y auténtica, en la medida en que se hubiese ajustado a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, máxime que en dicha entidad federativa, incluso, agrupaciones municipales de ciudadanos tienen derecho a postular candidatos para integrar los respectivos ayuntamientos.<sup>86</sup>

f) La denominada “afiliación múltiple” a diversos partidos políticos se encuentra proscrita en el orden jurídico mexicano, toda vez que conside-

<sup>85</sup> Véase tesis relevantes: *Candidatos*. La Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación y candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales (Legislación de Michoacán), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 387 y 388, y 394 y 395; asimismo, véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de 2001.

<sup>86</sup> Véase ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-713/2004.

rar lo contrario implicaría generar una ficción para cumplir con el requisito relativo al número de afiliados (que no se atendería en términos reales), provocando que no se lograran los objetivos perseguidos con la norma legal que establece dicho requisito, esto es, iría en detrimento del desarrollo de la vida democrática del país y de la participación política de los ciudadanos, lo que finalmente se traduciría en la ineeficacia de las agrupaciones y partidos políticos, puesto que, a pesar de que existieran muchos de ellos con registros distintos, en última instancia, se trataría de las mismas personas y los beneficios u objetivos de promoción del desarrollo de la vida democrática y la cultura política se verían limitados a un número relativo de ciudadanos y no real en términos absolutos.<sup>87</sup>

g) Los topes a los gastos de campaña se deben fijar para todos los partidos políticos respecto de cada elección, mas no de manera individual a cada uno de los partidos políticos contendientes. Ello implica que el límite a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos se debe entender en función del total de lo que éstos pueden gastar en cada tipo de elección, independientemente del financiamiento público que cada uno reciba, el cual se determina en buena medida según la fuerza electoral que posea. En este sentido, el tope de gastos de campaña, además de estar fijado en función de cada elección, lo equitativo y legal es que el mismo sea determinado con base en elementos objetivos y en forma igualitaria para todos los partidos políticos contendientes, para que así se cumpla con la finalidad de propiciar transparencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral.<sup>88</sup>

h) La pérdida del registro de un partido político no implica la desaparición de las obligaciones adquiridas durante su vigencia, como la relativa a la presentación de sus informes sobre el origen y monto de los recursos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Derecho de asociación político-electoral. Su ejercicio no admite la afiliación simultánea a dos o más entes políticos, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 92-94, así como la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, aprobada el 11 de junio de 2002.

<sup>88</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-096/2002, aprobada el 9 de mayo de 2002.

<sup>89</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Registro de partido político. Su pérdida no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 284 y 285.

#### 4. *Democracia interna de los partidos políticos*

a) El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano siempre se ha considerado un *medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos*, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones.

b) El mencionado juicio para la protección es procedente cuando algún afiliado de un partido político impugne el acto de registro de uno o varios candidatos por parte de la autoridad electoral, en el entendido de que si se demuestra que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme con el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad electoral debe revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.<sup>90</sup> Al respecto, debe tenerse presente que cuando se aduzcan meras violaciones estatutarias, mas no constitucionales, legales o de inelegibilidad, en la selección interna de los candidatos de un partido político, los únicos que cuentan con interés jurídico para impugnar el registro respectivo son los ciudadanos afiliados al propio partido político, toda vez que a uno distinto no le perjudica en forma alguna.<sup>91</sup>

c) Con el fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna, la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes, con el propósito de que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y aquélla no se

<sup>90</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Registro de candidaturas. Es impugnable sobre la base de que los candidatos no fueron electos conforme a los estatutos del partido postulante, *ibidem*, pp. 281-283.

<sup>91</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Registro de candidatos. No irroga perjuicio alguno a un partido político diverso al postulante, cuando se invocan violaciones estatutarias en la selección de los mismos y no de elegibilidad, *ibidem*, pp. 280 y 281.

convierta en una mera registradora de actos,<sup>92</sup> contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.

d) En el marco de un cambio de criterio que dio lugar a la interrupción de una jurisprudencia,<sup>93</sup> una nueva mayoría de la Sala Superior, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y realizar una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, sostuvo que, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional, así como 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electORALES de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, originándose una nueva jurisprudencia bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDA CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.<sup>94</sup>

e) Antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, atendiendo a la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electORALES de sus afiliados, el afiliado presuntamente afectado debe agotar las instancias internas partidarias, en la inteligencia de que si pretendiera tanto la imposición de una sanción como la restitución en el goce de su derecho político-electoral, una vez agotadas tales instancias internas, primero debe promover el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano en busca de su restitución y,

<sup>92</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos. Está facultada para revisar la regularidad de la designación o elección de los dirigentes partidistas, *ibidem*, pp. 104 y 105.

<sup>93</sup> Véase la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. Es improcedente contra actos de partidos políticos, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 118 y 119.

<sup>94</sup> Véase *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 161-164.

una vez resuelto este último, incoar el respectivo procedimiento administrativo sancionador electoral.<sup>95</sup>

f) Existen distintos momentos o hipótesis en que se pueden impugnar los estatutos de un partido político o una coalición, con el fin de garantizar que se ajusten a los principios democráticos exigidos constitucional y legalmente.<sup>96</sup> En efecto, una primera ocurre al momento en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral otorga el registro a una organización de ciudadanos como partido político o a dos o más partidos políticos como coalición; la segunda, cuando se realizan modificaciones posteriores a los estatutos y el mismo Consejo General declara la procedencia constitucional y legal de la modificación; un tercer supuesto se presenta cuando la autoridad electoral emite un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sus tentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueren efectos o consecuencias directos de ellas.

g) La Sala Superior ha establecido —teniendo en cuenta que, entre otros preceptos, el artículo 27, párrafo 1, incisos c), d) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impone a los partidos políticos la obligación de prever en sus estatutos procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigentes, así como para la postulación de sus candidatos— que tales estatutos deben satisfacer ciertos elementos mínimos de democracia para ser considerados constitucionales y legales, como son: 1) La asamblea u órgano equivalente como principal centro decisor del partido, conformada por todos los afiliados o, al menos, un gran número de delegados o representantes; 2) La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado participación posible; 3) El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas; 4) La existencia de procedimientos de elección, mediante votación directa o indirecta de los afiliados, donde se garantice la igualdad y libertad en su

<sup>95</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Medios de defensa internos de los partidos políticos. Se deben agotar para cumplir el principio de definitividad, *ibidem*, pp. 178-181.

<sup>96</sup> Véase tesis relevante: Estatutos de los partidos políticos. Su constitucionalidad debe analizarse aun cuando hayan sido aprobados por autoridad administrativa, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, p. 562.

derecho a elegir dirigentes y candidatos, y 5) La adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.<sup>97</sup>

h) Asimismo, se ha determinado que las normas estatutarias de un partido político son susceptibles de una interpretación sistemática, en particular, de una interpretación conforme con la Constitución, por lo que si una determinada formulación normativa admite varias interpretaciones posibles y una de ellas conduce a un resultado incompatible o contrario a la Constitución, deberá elegirse aquella que la haga acorde.<sup>98</sup> Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con atribuciones para ordenar la inserción en las publicaciones partidarias de sus propios estatutos del alcance o sentido de la norma así interpretada, con el objeto de dar cumplimiento a los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza.<sup>99</sup>

### *5. Elecciones en pueblos y comunidades indígenas*

a) Cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena tiene legitimación e interés jurídico para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres indígenas, como ocurrió en el caso de Tlacolulita, Oaxaca.<sup>100</sup>

b) Las normas procesales, especialmente aquellas por las que se imponen cargas, deben interpretarse de la forma que resulten más favorables para las comunidades indígenas, atendiendo al carácter tutivo o tutelar de los medios procesales encaminados a la protección de los derechos

<sup>97</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 120-122.

<sup>98</sup> Véase la tesis relevante: Estatutos de los partidos políticos. Es admisible su interpretación conforme, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, p. 561.

<sup>99</sup> Véase la tesis relevante: Interpretación de estatutos partidistas conforme con la Constitución. Facultad de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de ordenar la inserción en las publicaciones estatutarias del alcance o sentido de la norma, *ibidem*, pp. 662 y 663.

<sup>100</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, aprobada el 10 de febrero de 2000, así como la tesis relevante: Pueblos indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman, un efectivo acceso a la jurisdicción electoral, *ibidem*, pp. 838 y 839.

político-electorales del ciudadano y para garantizar a tales comunidades el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.<sup>101</sup>

c) Conforme con el marco constitucional y legal aplicable, si se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, así como sus usos y costumbres relacionados con el procedimiento electoral consuetudinario, los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas.<sup>102</sup>

d) Aun cuando los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección no resultan exactamente aplicables a los comicios que se llevan a cabo para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas a través del sistema tradicional de usos y costumbres indígenas o de derecho consuetudinario, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

En particular, el reconocimiento constitucional de las elecciones por el sistema de usos y costumbres indígenas no implica convalidar situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular, a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y reglas de un Estado constitucional democrático de derecho.<sup>103</sup>

e) Con motivo de la impugnación al procedimiento interno de selección de candidatos en un partido político, cuya normativa estatutaria exige la presencia indígena en las candidaturas a cargos de elección popular

<sup>101</sup> Véase la tesis relevante: Pueblos y comunidades indígenas. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable, *ibidem*, pp. 839 y 840.

<sup>102</sup> Véase la tesis relevante: Usos y costumbres indígenas relacionados con el procedimiento electoral consuetudinario. Ciudadanos y autoridades están obligados a respetarlos (Legislación de Oaxaca), *ibidem*, p. 963.

<sup>103</sup> Véase las tesis relevantes: Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio, así como usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad, *ibidem*, pp. 956 y 957, y 963 y 964.

que postule, con el fin de lograr un espacio en el Congreso de la Unión a las diversas comunidades que conforman las etnias de nuestro país, tras reconocer el carácter pluriétnico y pluricultural de México, la Sala Superior determinó que para que proceda la acción afirmativa indígena no basta sostener y ostentar la calidad como tal sino demostrar fehacientemente que se es representante de alguna comunidad de esta naturaleza, lo cual implica que exista vinculación con una entidad asentada en algún pueblo o región étnica, o bien, con un comité de base que se haya auto-definido como indígena, en virtud de que para lograr la posibilidad de defensa de esas minorías es necesario el conocimiento palmario de su problemática, que sólo se consigue con la pertenencia real al núcleo de que se trate.<sup>104</sup>

## 6. Derecho administrativo sancionador electoral

a) Conforme con un criterio garantista, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, en tanto especie del *ius puniendi* estatal;<sup>105</sup> en este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta) sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción, si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante, o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, si se tiene en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de última *ratio* y si se atiende a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Véase tesis relevante: Acción afirmativa indígena. Vinculación indispensable con una comunidad (Estatutos del PRD), *ibidem*, p. 317.

<sup>105</sup> Véase la tesis relevante: Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal, *Jurisprudencia...*, cit., nota 57, pp. 483 y 485; así como la tesis de jurisprudencia: régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables, *Jurisprudencia ...*, cit., nota 51, pp. 276 y 278.

<sup>106</sup> Véase sentencia dictada el 28 de marzo de 2003 en el expediente SUP-RAP-041/2003.

b) De lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, por los cuales se salvaguarda a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación, derivan ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad electoral administrativa en las diligencias de investigación encaminadas a la obtención de elementos de prueba con motivo de la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, como es el caso de la idoneidad (la aptitud de la prueba para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto), la necesidad o intervención mínima (ante la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados) y proporcionalidad (la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados y el carácter del titular del derecho).<sup>107</sup>

c) En el procedimiento administrativo sancionador electoral, la Sala Superior ha reconocido que existen dos formas de iniciar lo. Una de ellas parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia por escrito, y la otra es el resultado de que la Junta General Ejecutiva lo inicie al recibir un informe de un órgano del Instituto Federal Electoral que, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, hubiere tenido conocimiento de la realización de una conducta que pueda constituir una violación a cierta disposición legal. Lo anterior, máxime que todo órgano del Instituto Federal Electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un hecho que esté sancionado por la legislación electoral, en atención a los principios rectores de la función electoral y porque, de no hacerlo, incurría en responsabilidad.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 235 y 236.

<sup>108</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Procedimiento administrativo sancionador genérico en materia electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación, *ibidem*, pp. 245 y 246.

d) De la regulación del procedimiento administrativo sancionador electoral para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, se desprende que dicho procedimiento se rige predominantemente por el principio inquisitivo, pues, una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, de tal forma que la autoridad competente debe agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados.<sup>109</sup>

e) La presunción de inocencia es una garantía dentro de los procedimientos relacionados con la supuesta comisión de una infracción administrativa electoral, por la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales y administrativas, con la detención del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios electorales con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados.<sup>110</sup>

f) La Sala Superior ha concluido que la responsabilidad administrativa electoral consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, donde se tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales, así como los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino que también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). La fijación de una sanción que corresponde a un partido político por la infracción cometida, comprende tanto las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) como las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el actor y su acción, por ejemplo, el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia). Asimismo, la propia sala ha considerado que una vez acreditada la infracción cometida por un partido

<sup>109</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Procedimiento administrativo sancionador electoral. Para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos. Es esencialmente inquisitivo, *ibidem*, pp. 242 y 243.

<sup>110</sup> Véase la tesis relevante: Presunción de inocencia. su naturaleza y alcance en el derecho administrativo sancionador electoral, *Jurisprudencia...*, cit., nota 57, pp. 791-793.

político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, en primer lugar, debe determinar si la falta fue levísima, leve o grave y, en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, con la finalidad de establecer si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, para proceder a imponer la sanción que legalmente corresponda.<sup>111</sup>

g) En una de las más trascendentales ejecutorias de la Sala Superior se sostuvo que el Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en términos del artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito, toda vez que, al realizar funciones de control, vigilancia y sanción respecto del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, lo cual permite al citado organismo desempeñar cabalmente su función fiscalizadora constitucionalmente prevista.<sup>112</sup>

h) Asimismo, en relación con la existencia de sistemas de financiamiento paralelo al institucionalmente previsto y fiscalizado para los partidos políticos, se consideró que constituyen, por sí mismos, una infracción administrativa grave, toda vez que atenta en contra de los valores, principios y reglas que rigen el sistema de financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos previsto en la Constitución y la ley, mediante una transgresión general a los mecanismos que la autoridad electoral tiene a su alcance para un correcto y completo control del origen, monto y destino de los recursos que les corresponden a los partidos políticos.<sup>113</sup>

i) El medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga di-

<sup>111</sup> Véase la tesis de jurisprudencia: Sanciones administrativas en materia electoral. Elementos para su fijación e individualización, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 295 y 296.

<sup>112</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Secreto bancario. Es inoponible al Instituto Federal Electoral en ejercicio de facultades de fiscalización, *ibidem*, pp. 296-298.

<sup>113</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-098/2003 y acumulados.

cho procedimiento, es el recurso de apelación, mas no el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.<sup>114</sup>

Lo anterior implicó, por una parte, que se abandonara el criterio anterior de una mayoría distinta de la Sala Superior en el que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electORALES violados<sup>115</sup> (en tanto que la resolución que le recaiga a dicho procedimiento, según se estableció en el nuevo criterio, se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la comisión de una infracción administrativa y, en su caso, imponer la sanción correspondiente) y, por la otra, que se anunciara que el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado a determinado partido pretendiese ser restituído en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

j) En cuanto a las denominadas precampañas, la Sala Superior del Tribunal Electoral convalidó las atribuciones del Instituto Federal Electoral previstas reglamentariamente para exigir a los partidos políticos que en sus informes anuales incluyan todos los ingresos y gastos relativos a los procedimientos intrapartidarios de selección para la postulación de sus candidatos a cargos federales de elección popular, así como para la elección de los titulares de sus órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales y estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procedi-

<sup>114</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el 27 de febrero de 2003. Previamente, se había establecido el siguiente criterio contenido en la tesis relevante: Elecciones internas de los partidos políticos. El consejo general del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos e imponer las sanciones respectivas, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 523 y 524.

<sup>115</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2000, resuelta el 30 de enero de 2001, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: Derechos político-electORALES. Su violación por parte de los partidos políticos no sólo faculta al consejo general del Instituto Federal Electoral a imponer la sanción correspondiente, sino que lo construye también a restituir al afectado en el goce del derecho violado, *ibidem*, pp. 492 y 493.

mientos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos.<sup>116</sup>

k) Asimismo, la propia Sala Superior ha establecido que la prohibición de la realización anticipada de actos de campaña tiene por objeto garantizar ante el electorado una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes, evitando que una opción política se encuentre en ventaja respecto de sus opositores. De ahí que, si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, ya sea durante alguna contienda interna o habiendo sido designado como candidato oficial, en la etapa previa al registro, es procedente se le imponga la sanción respectiva, por violación a los principios que deben regir en todo proceso electoral, a pesar de no estar reguladas las precampañas en la legislación respectiva, ya que, de aceptarse dicha circunstancia, se rompería el principio rector de igualdad o, en su caso, equidad que impera en los comicios.<sup>117</sup>

l) La Sala Superior ha considerado que la prohibición a los extranjeros prevista constitucionalmente para inmiscuirse en los asuntos políticos del país, no comprende la proscripción del derecho a formular denuncias o querellas, para que, en su caso, se proceda a la investigación de hechos que puedan constituir delitos o faltas administrativas, ya que dicha restricción está referida sólo a los actos vinculados con las decisiones fundamentales que se asumen con el ejercicio del poder supremo que confiere la titularidad de la soberanía nacional, concernientes a la organización política del Estado, la integración de los órganos del poder público, la estructura del Estado, la forma de gobierno, la formación de leyes y los procesos electorales (su organización, preparación, jornada electoral y

<sup>116</sup> Véase sentencia recaída a los expedientes SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP- 055/2002, aprobada el 30 de enero de 2003. Al respecto, véase las tesis de jurisprudencia aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: Precampaña electoral. Forma parte del sistema constitucional electoral, así como: Precampañas electorales. Los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al imponer límites para su inicio, no contravienen los artículos 60., 70., 90. y 31, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XIX, febrero de 2004, pp. 632 y 633.

<sup>117</sup> Cfr. *IV Informe 2003-2004* del magistrado presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, p. 23, en relación con la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-31/2004, aprobada el 25 de junio de 2004.

calificación), cuya manifestación directa se concreta en los derechos políticos consignados en favor de los ciudadanos mexicanos.<sup>118</sup>

### *7. Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral*

En los medios impugnativos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral, la interpretación de la ley siempre se hace a la luz de la Constitución, con el objeto de *garantizar la regularidad constitucional y legal electoral*.

Relacionado con lo anterior, el Tribunal Electoral aplica reglas y principios constitucionales; interpreta las normas aplicables, usando los criterios gramatical, sistemático (incluyendo el conforme con la Constitución) y funcional; asimismo, en casos necesarios (como al actualizarse alguna laguna legal), aplica directamente la Constitución o integra la ley en conformidad con los principios generales del derecho.<sup>119</sup>

a) La invocación de principios constitucionales por parte del Tribunal Electoral ha sido recurrente para restablecer el orden constitucional violado. Al respecto, ha identificado diversos principios fundamentales del derecho electoral mexicano (como el de 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 realizarse a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral; en todo proceso electoral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, y en los procesos electorales debe haber un sistema de medios de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resolu-

<sup>118</sup> Véase la tesis relevante: Ilícitos electorales. Los extranjeros están facultados para denunciarlos, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 607 y 608.

<sup>119</sup> Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, ITAM-Fontamara, núm. 18, abril de 2003, pp. 139-165.

ciones electorales), como se estableció por primera vez en la ejecutoria relacionada con la elección de gobernador de Tabasco en 2000.<sup>120</sup>

b) La conculcación de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad, por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios, o bien, la indebida intervención de una autoridad gubernamental para favorecer facciosamente a un partido político, equivalen a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar la nulidad de la misma, como ocurrió con la elección municipal de Santa Catarina, San Luis Potosí, en 1997;<sup>121</sup> gobernador de Tabasco en 2000;<sup>122</sup> municipal de Ciudad Juárez en 2001;<sup>123</sup> gobernador de Colima (donde se sostuvo, incluso, que la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato no era violatoria de la libertad de expresión establecida constitucionalmente),<sup>124</sup> y diputado federal de Torreón,<sup>125</sup> ambas en 2003.

c) La utilización de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o su candidato durante una campaña electoral, también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente, como ocurrió, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del municipio de Tepotzotlán, Estado de México,<sup>126</sup> y de diputado federal en Zamora, Mi-

<sup>120</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: Elecciones. Principios constitucionales y legales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada válida, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 525-527.

<sup>121</sup> Véase tesis relevante: Nulidad de elección. Violaciones sustanciales que son determinantes para el resultado de la elección (Legislación de San Luis Potosí), *ibidem*, pp. 729 y 730.

<sup>122</sup> Véase tesis de jurisprudencia: Nulidad de elección. Causa abstracta (Legislación de Tabasco y Similares), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 51, pp. 200 y 201.

<sup>123</sup> Sobre esta última elección, véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-196/2001.

<sup>124</sup> Véase la tesis relevante: Libertad de expresión. No se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato (Legislación de Colima), *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 682-684.

<sup>125</sup> Véase sentencia recaída en los expedientes SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-010/2003, acumulados, del 19 de agosto de 2003.

<sup>126</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003, aprobada el 26 de junio de 2003.

choacán, ambas en 2003;<sup>127</sup> previamente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 271 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala, la propia Sala Superior confirmó la nulidad de la elección de ayuntamiento del municipio de Muñoz de Sotelo, Tlaxcala, al haberse acreditado la realización de propaganda en favor del candidato que obtuvo la constancia de mayoría, a través de agrupaciones o instituciones religiosas.<sup>128</sup>

d) Con la finalidad de salvaguardar los principios de equidad y libertad del voto que deben imperar en las contiendas electorales, la Sala Superior ha sostenido que, en el caso de las legislaciones en que se establece la obligación de suspender la publicidad de programas y acciones gubernamentales, durante un cierto periodo previo a la jornada electoral, debe entenderse que dentro de tal prohibición se comprende la entrega injustificada de beneficios por parte de las autoridades.<sup>129</sup>

e) En el mismo tenor, se ha establecido que si la autoridad electoral administrativa se percata, ya sea de oficio o a petición de parte, de que en una campaña electoral uno de los contendientes vulnera los principios de legalidad o igualdad, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales y con el fin de salvaguardar los principios referidos, está en aptitud de hacer cesar o modificar la situación imperante.<sup>130</sup>

f) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado obligatorio el criterio de jurisprudencia sustentado por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral que permite preservar los actos de autoridad que resulten válidos aun cuando adolezcan de algunas irregularidades, con el objeto de impedir que la votación de los electores sea anulada, siempre y cuando aquéllas se traten

<sup>127</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REC-034/2003, aprobada el 19 de agosto de 2003.

<sup>128</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-005/2002, aprobada el 13 de enero de 2002.

<sup>129</sup> Véase tesis relevante: Suspensión de publicidad de programas y acciones gubernamentales durante los treinta días previos a la jornada electoral. Comprende la entrega injustificada de beneficios (Legislación de Yucatán), *Jurisprudencia...*, cit., nota 57, pp. 941 y 942.

<sup>130</sup> Véase tesis relevante: Campañas electorales. El consejo general del Instituto Electoral Veracruzano tiene atribuciones para hacerlas cesar o modificarlas, si con ellas se violan los principios de legalidad o igualdad en la contienda, *ibidem*, pp. 376-378.

de vicios o irregularidades menores que sean insuficientes para invalidar tales actos de autoridad (*utile per inutile non vitiat*).<sup>131</sup>

g) En acatamiento del referido principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, se estableció que para decretar la nulidad de los sufragios recibidos en una casilla, es requisito indispensable que la irregularidad en la que se sustente, siempre sea determinante para el resultado de la votación, aun cuando tal elemento no se mencione expresamente en la legislación.<sup>132</sup>

h) Los principios constitucionales de autonomía en el funcionamiento de los organismos electorales e independencia de sus decisiones, exigen que la designación de los integrantes de su órgano superior de dirección se realice, en su caso, por mayoría calificada del respectivo órgano legislativo con el 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, como ocurrió en el llamado Caso Yucatán con motivo del proceso electoral 2000-2001.<sup>133</sup>

i) A la luz de principios constitucionales, por ejemplo, se ha establecido que ciertas acciones o conductas consideradas, en sí mismas, *prima facie* lícitas, al hacer una evaluación integral de las normas y principios involucrados, podrían devenir en ilícitas, al contravenir normas de principio, configurando hechos que califican como “fraude a la ley” o “abuso del derecho”, como ocurre con la “afiliación o asociación político-electoral múltiple”.<sup>134</sup>

j) La solución de un conflicto normativo, entre lo dispuesto en una Constitución de una entidad federativa y una ley electoral local, debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, por lo que tanto los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas como la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, así como 116, fracción IV, incisos b) y

<sup>131</sup> Véase tesis de jurisprudencia con el rubro: Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección, *Jurisprudencia...*, cit., nota 51, pp. 231-233.

<sup>132</sup> Véase tesis de jurisprudencia número S3ELJ 13/2000, *ibidem*, pp. 202 y 203.

<sup>133</sup> Véase tesis relevante: Institutos u organismos electorales. Gozan de plena autonomía constitucional, *Jurisprudencia...*, cit., nota 57, pp. 658-660.

<sup>134</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, aprobada el 11 de junio de 2002.

d), en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen competencia para conocer de tal conflicto, ya que la correspondiente solución en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, puesto que esto último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad, con las normas y principios contenidos en la Constitución federal.<sup>135</sup>

## V. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Pues bien, como se mencionó al inicio de este trabajo, con la reforma constitucional y legal de 1996 se modificó sustancialmente el sistema que durante más de una centuria sustrajo las leyes y los conflictos electorales del control judicial en cuanto a su constitucionalidad y, en su caso, legalidad, lo cual implicaba una zona de inmunidad para las leyes electorales y que tales conflictos comiciales se resolvieran por órganos de naturaleza política —como las cámaras de los congresos—, con base en criterios propiamente políticos (como la imposición de quien conformaba la mayoría legislativa o la negociación), lo cual explica en gran medida la ausencia durante ese periodo de una jurisprudencia y doctrina científica acerca del derecho electoral en nuestro país, situación que sólo se empezó a superar con el establecimiento del primer Tribunal Electoral hace poco más de diecisiete años y, de manera particular, hace poco más de ocho años con las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de la justicia constitucional electoral, por lo que se espera que la academia, por su parte, preste cada vez mayor atención a la función jurisdiccional electoral para contribuir al desarrollo científico del derecho electoral y el perfeccionamiento de nuestras instituciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su parte, y según se ha procurado mostrar, están conscientes del reto y compromiso con la justicia constitucional electoral y la vigencia del Estado constitucional democrático de

<sup>135</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-026/2003 y acumulado, que dio lugar a la tesis relevante: Conflicto entre una disposición legal local y la Constitución de la respectiva entidad federativa. En el ámbito nacional, su solución constituye control de la legalidad y no de la constitucionalidad, *Jurisprudencia..., cit.*, nota 57, pp. 449-451.

derecho, con el objeto de *garantizar*, respectivamente, la supremacía de la Constitución y la sujeción de las leyes a sus principios y reglas, así como la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas; el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el pleno respeto a los derechos político-electORALES fundamentales de los ciudadanos; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en sus procedimientos electORALES; el control indirecto de la regularidad comicial a través del derecho administrativo sancionador electoral, así como la sujeción de todos los actos electORALES, tanto los de las autoridades federales y locales, como los definitivos e irreparables de los partidos políticos, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

