

I

BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

SUMARIO: I. Introducción; II. Disposiciones sustantivas; III. Sistema electoral; IV. Bases orgánicas; V. Normativa procedimental electoral; VI. Sistema de medios de impugnación en materia electoral.

I. Introducción

En atención al notorio interés generado en los últimos años por el Derecho Electoral, en los ámbitos sociológico, político, jurídico y económico, y a que la generalidad de los actuales abogados mexicanos no cursó esa disciplina en los estudios universitarios, ni ha incursionado en la práctica de su aplicación, expondré algunas ideas sobre los aspectos primarios de la materia, expuestos como bases o principios en la ley fundamental.

Algunos temas están integrados de origen en la Carta Magna, y fueron examinados en las cátedras universitarias de Derecho Constitucional o de Teoría del Estado, por lo que de ellos sólo haremos breve referencia, a modo de recordatorio. Los demás tópicos se incluyeron en nuestra Ley Superior, en los últimos lustros, por lo cual se comentarán con fines de actualización, y con la idea de despertar el interés por una mayor reflexión en estudios posteriores, que puedan contribuir a resolver la problemática actual de este campo jurídico-político.

El derecho electoral se encuentra en la entraña rectora de la organización y funcionamiento del Estado, y por eso son muchas las disposiciones constitucionales continentales de bases o princi-

pios rectores de la disciplina, por lo que los hemos agrupado en cinco clases: los de carácter sustantivo, los relativos al sistema electoral, los referentes a la regulación orgánica de las autoridades electorales, en sentido material, la normatividad procedimental electoral y el sistema de medios de impugnación.

II. Disposiciones sustantivas

El núcleo fundamental de este conjunto se encuentra en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se encuentran las esencias, mismas que se desarrollan y culminan en otras disposiciones.

Aquí se reconoce rotundamente al pueblo como titular esencial y originario de la soberanía nacional, y en consecuencia, que todo poder público dimana del pueblo, se instituye para su beneficio, y éste tiene, en todo tiempo, el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Asimismo, en cuanto a la forma de gobierno, en ejercicio de ese poder soberano, el pueblo, a través del Congreso constituyente, expresa su voluntad de constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, regidos conforme a los principios de la ley fundamental, y así se expresa la determinación de ejercer el poder soberano, por medio de los poderes de la Unión, en el ámbito federal, y por los de los estados, respecto a sus regímenes interiores, con base en las disposiciones de la Constitución Federal y las Constituciones particulares del Estado.

Al acogerse la democracia representativa, en aplicación de sus principios, se prescribe que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se debe realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los textos aludidos reconocen como elementos indispensables para la democracia, la existencia y plena vigencia de un Estado de Derecho, en el cual prevalezca un régimen de libertad, igualdad y seguridad jurídicas de los gobernados, pues con sustento en la

■ Leonel Castillo González

declaración contemplada en el artículo primero y otros del máximo ordenamiento, respecto a la igualdad jurídica de todos los individuos en el territorio nacional, la asignación de la soberanía al pueblo se establece sin distinciones entre sus integrantes, y en cuanto a la libertad y seguridad, se anticipa, en la parte inicial de la Constitución, un amplio catálogo de libertades genéricas y específicas, se contemplan instrumentos para garantizar y optimizar el goce pleno de aquellos, y se prevén medidas de seguridad en su ejercicio, además de que en las definiciones fundamentales sobre la forma de gobierno y de los medios para su renovación, se hace mención reiterada y enfática del concepto de libertad, especialmente cuando se exige, imperativamente, que las elecciones y el voto de la ciudadanía sean libres, como requisito *sine qua non* de su existencia jurídica y de su validez.

Por tanto, sin la vigencia plena de la garantía de igualdad, sin el goce total de los derechos humanos y sin el respeto cabal de las garantías de libertad y seguridad, no se puede afirmar válidamente la consecución de la democracia real, pues, verbigracia, el analfabetismo formal o funcional, la carencia de una información suficiente, la desocupación extrema, una jurisdicción limitada o insuficiente, o en general, el alejamiento del estado de derecho, constituyen serios obstáculos para que la ciudadanía afectada pueda ejercer adecuadamente el poder soberano de que es titular y escoger así las mejores opciones en la concurrencia a la formación de la voluntad general consignada en las leyes, así como en la elección de sus representantes populares.

Cabe comentar que los conceptos empleados en los textos constitucionales de 1917 parecían orientarse, exclusivamente, por una democracia formal representativa, que sólo tendría el compromiso de la celebración de elecciones libres y auténticas para la designación de los gobernantes y legisladores, pero que en reformas posteriores se modificó ese concepto, para adoptar la democracia sustancial y participativa en algunos aspectos, como se lee en el artículo tercero, donde se establece que el criterio orientador de la educación que imparta el Estado será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régi-

men político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en tanto que en el artículo 25 se vincula la rectoría estatal del desarrollo nacional con el fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático, así como con el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases, y con su seguridad; en el artículo 26 se menciona un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que también se relaciona con el robustecimiento de la democratización política, social y cultural de la nación, donde se requiere la participación de los diversos sectores sociales, mediante procedimientos de participación y consulta popular.

Sabido es que el título primero de la Constitución distingue dos comunidades jurídicas, la de todos los individuos que se encuentran en su territorio, mexicanos o extranjeros, con ciertas diferencias, y la de los ciudadanos, que son los mexicanos de dieciocho años de edad en adelante que tengan un modo honesto de vivir.

Los ciudadanos ejercen el poder soberano que les corresponde, no sólo a través de sus derechos fundamentales y civiles, sino de las prerrogativas que les confiere la Constitución en el artículo 35, que consisten en: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios.

De estas prerrogativas se consideran derechos político-electorales del ciudadano el de votar y ser votado en las elecciones populares, así como el de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Lo relativo a la emisión del voto en las elecciones sólo llega a presentar problemas prácticos, respecto a la inscripción en el padrón electoral y en las listas nominales de cada sección, así como la carencia de la credencial de elector al momento de sufragar, los que se resuelven mediante el juicio de protección de

■ *Leonel Castillo González*

los derechos político-electorales, una vez agotadas las instancias administrativas para obtener el documento, con sentencia favorable ordinariamente.

Respecto al derecho de ser votado se han presentado diversas cuestiones, dando lugar a fallos jurisdiccionales donde se ha determinado que este derecho se inicia con la posibilidad de participar como candidatos, inclusive dentro del partido político al que pertenezcan; de intervenir como tales en el proceso electoral; de que se les respete el resultado, y de la asunción del cargo, aunque el tribunal se ha deslindado de lo relativo a la permanencia en el mismo, por estimarlo atinente al derecho parlamentario, criterio este último que me ha suscitado importantes dudas en los últimos días, porque a fin de cuentas, la separación del cargo se puede traducir directamente en la privación del resultado de la votación ciudadana.

Asimismo se suscitó un problema que ha cobrado gran actualidad en estas fechas, respecto a la obtención del registro de un ciudadano como candidato, sin ser postulado por un partido político o coalición, lo que se conoce como las candidaturas independientes, y como una modalidad diferente, lo referente a la validez o invalidez de los votos emitidos libremente por los ciudadanos a favor de alguien, en la parte de las boletas electorales destinada a votar por candidatos no registrados.

En ambos casos, el Tribunal Electoral ha resuelto mayoritariamente en contra de los aspirantes independientes respectivos, y en ambos he formado parte de la minoría, exponiendo las razones del diferendo con amplitud en los votos particulares emitidos.¹

¹ Véanse las resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-37/2001 y SUP-JDC-541/2004, donde los argumentos torales de la mayoría fueron: a) el registro de los candidatos a propuesta de un partido político, conforme al artículo 35, fracción II, constitucional, es una de las calidades que puede establecer el legislador ordinario como condición para ser votado, b) el voto por candidatos no registrados sólo tiene efectos estadísticos y de manifestación de la libertad de expresión, c) conceder eficacia a esos votos propiciaría un fraude a la ley, porque pese a no estar expresamente prohibida propiciaría que los candidatos no registrados evadiera los controles y fiscalización a que están sujetos los demás candidatos. Mientras la posición minoritaria sostuvo: a) negarle efectividad al voto a favor de candidatos no registrados implica fraude a la ley por nulificar la prerrogativa de sufragio efectivo, b) la finalidad

Empero, respecto de las candidaturas independientes sí he enfatizado en que existe una inconstitucionalidad por omisión en las leyes electorales, que mientras no se supere, impide la participación de ciudadanos desligados de los partidos políticos.

En cuanto al derecho de asociación política, éste se concreta en la legislación ordinaria, en dos formas, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Tocante a los partidos políticos se ha resuelto una problemática variada e importante, donde destaca el debate sobre las facultades del Tribunal Electoral para conocer de los conflictos internos con relevancia jurídica, que se suscitan entre órganos y militantes de la organización, respecto a la interpretación y aplicación de su normativa interna, en donde el tribunal ha sentado jurisprudencia firme, en sentido afirmativo, con apoyo en la interpretación de diversos preceptos constitucionales y legales, a partir de lo ilimitado del derecho a la jurisdicción, consignado en el artículo 17 constitucional, y consecuentemente, se ha avocado a tramitar y resolver dichos asuntos, cuando satisfagan todos los requisitos conducentes, dentro de los cuales destaca el agotamiento previo de las instancias intrapartidistas, exigidas por la ley y establecidas en los estatutos y reglamentos de los propios partidos políticos, y tales litigios se han venido incrementando constantemente.²

fundamental del sufragio activo es que los ciudadanos elijan a sus gobernantes, de modo que para negársela se requiera de la existencia y acreditación de una causa de nulidad expresa, c) atribuir sólo efectos estadísticos a esos votos viola la finalidad fundamental del sufragio y el principio de mayoría, d) la evolución de la normatividad electoral federal obliga a estimar válidos los votos a favor de candidatos no registrados, e) la falta de registro no impide el control y vigilancia de la autoridad sobre un candidato no registrado por las atribuciones administrativas de la autoridad electoral, la facultad de denunciar cualquier irregularidad y la existencia del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, f) el registro ante la autoridad electoral no puede entenderse como una de las calidades que el legislador ordinario pudiera imponer para el ejercicio del voto pasivo, porque de la interpretación gramatical de la fracción II del artículo 35 constitucional se obtiene que sólo puede tratarse de requisitos immanentes a la persona, lo cual excluye el del registro por depender de la voluntad del partido político.

² La tesis de jurisprudencia de la Sala Superior que se alude es la S3ELJ03/2003 de rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS" y, en esencia, ese criterio se

■ Leonel Castillo González

III. Sistema electoral³

El sistema electoral se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los puestos o escaños a cubrir.

Los sistemas electorales pueden dividirse en tres grupos, que se dividen, a su vez, en subgrupos:

1. **Representación por mayoría.** Sistema en el cual se elige al candidato que obtiene la mayoría de votos. La mayoría exigida puede ser relativa (mayor número de votos) o absoluta (obtención de la mitad más uno de los votos). Se aplica a circunscripciones compuestas por zonas o regiones de un país (distritos uninominales, estados o en todo el país).
2. **Representación proporcional.** En este sistema se busca que la representación política (candidatos electos) refleje, lo más cercano a la exactitud, la distribución de los sufragios entre los partidos. Intenta resolver los problemas de la sobre

sustenta en lo siguiente: a) La garantía constitucional de derecho a la jurisdicción no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna; b) la suscripción de tratados internacionales, que obligan a establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los cuales se comprenden los derechos político-electorales del ciudadano; c) el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación electoral, consiste en garantizar los derechos político-electorales, sin limitarla respecto de los actos de los partidos políticos; d) el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de los partidos políticos, posición que se asume en la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la LGSMIME tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio; e) el artículo 12, 1, b), de la mencionada ley, establece como uno de los sujetos pasivos de los medios de impugnación a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos.

³ En la parte teórica se sigue, en lo esencial, a Dieter Nohlen, en la obra *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 1993.

y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. La asignación se hace a partir de listas de candidatos presentadas por los partidos políticos, las cuales pueden ser cerradas, esto es, el orden de los candidatos es determinado por los partidos y los electores no pueden expresar su preferencia por alguno de ellos, o abiertas, en las cuales los votantes pueden indicar con su voto, no sólo el partido que prefieren, sino también su candidato favorito dentro de ese partido.

- a) **Representación proporcional pura**. La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponde, coinciden aproximadamente; no existen barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales).
 - b) **Representación proporcional impura**. Por medio de barreras indirectas (por ejemplo mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de votos.
 - c) **Representación proporcional con barrera legal**. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria, por medio de una barrera inicial, restringiendo la asignación a los partidos con posibilidad de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que logran tal meta (la exigencia de obtener un porcentaje mínimo de votación, entre otras).
3. **Sistemas mixtos o semiproportionales**. Se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen como particularidad que la sección del órgano legislativo elegida por representación proporcional, está pensada como una compensación a la desproporción de la representación elegida por la mayoría relativa. A fin de cumplir esta finalidad, frecuentemente se

■ Leonel Castillo González

establecen límites a la sobrerepresentación con el fin de garantizar la referida compensación.

En México, para la elección de los representantes populares, se adoptan dos sistemas, la elección por mayoría relativa en unos comicios, y el sistema mixto en otros, los ciudadanos tienen un solo voto conforme al principio ***un ciudadano, un voto***, el cual se ejerce de manera directa, en la elección de representantes, y produce efectos tanto en mayoría relativa, como en representación proporcional.

Elección por mayoría relativa. En este grupo se encuentran los titulares de los poderes ejecutivos, cuyo cargo es unipersonal: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Están sujetos al principio de no reelección total.

Elección mediante sistema mixto. Comprende a los órganos colegiados en los cuales se deposita el ejercicio del poder legislativo a nivel federal, estatal y en el ámbito del Distrito Federal, así como los ayuntamientos de los municipios que conforman los Estados. Una parte del órgano (normalmente mayoritaria) se elige mediante el sistema de mayoría simple y la otra (menor que la anterior) a través de un sistema de representación proporcional impura con barrera legal. La postulación se realiza mediante fórmulas de propietario y suplente para cada uno de los puestos a ocupar, de listas cerradas propuestas por los partidos políticos.

La **Cámara de Diputados** del Congreso de la Unión se conforma con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, y 200 por el principio de representación proporcional, designados en cinco circunscripciones, establecidas conforme a la ley secundaria.

Para tener derecho de beneficiarse con la asignación de representación proporcional, se establecen como barreras legales a los partidos, que hayan participado con candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos 200 distritos uninominales y haber obtenido el 2% de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Para evitar la sobrerepresentación, se establecen límites, tales como que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos

principios, ni un número de diputados que represente un porcentaje del total de la cámara excedente en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional. Cuando algún partido se encuentre en este supuesto, los diputados excedentes se asignarán entre los partidos restantes.

La **Cámara de Senadores** se integra con 128, de los cuales, 64 (dos en cada estado y en el Distrito Federal) serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, para lo cual, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos; la senaduría de primera minoría, le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley secundaria establece las reglas y fórmulas para estos efectos.

La no reelección se aplica a los senadores y diputados propietarios, y a los suplentes sólo cuando hubieran estado en ejercicio.

Sobre las legislaturas de los Estados, el artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República, establece que el número de representantes será proporcional al de habitantes de la entidad. Las reglas de no reelección son las mismas que para los legisladores federales. Se prevé que en entidades con población menor a 400 mil habitantes no podrán elegirse menos de 7 diputados; si es superior a ese número de habitantes pero menor de 800 mil, los diputados electos no podrán ser menos de 9, y de 11 para los estados con población superior a esa cifra, y sobre su conformación se establece que se integrará con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Esta última disposición ha sido interpretada por la Sala Superior, en el sentido de que la previsión que se haga por el legislador local debe ser de tal forma que ambos principios tengan una representación de cierta significación en la conformación de la legislatura, pues si alguno se prevé de forma escasa, no tiene una representación de significación, y se difumina al grado de ser casi inexistente, con lo cual no se alcanza la finalidad perseguida con su establecimiento consistente en la integración de órganos plurales.

■ Leonel Castillo González

Respecto a los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se establece que serán aplicables, en lo conducente, los principios precisados para los diputados y senadores que conforman el Congreso de la Unión. Se introduce como particularidad la cláusula de gobernabilidad, consistente en que, al partido que por sí mismo haya obtenido el mayor número de constancias de mayoría, y por lo menos el treinta por ciento de la votación, le son asignados diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea.

Sobre los integrantes de los ayuntamientos, las reglas constitucionales contenidas en el artículo 115 constitucional, establecen la obligación de introducir elecciones por el principio de representación proporcional, además del de mayoría relativa, la postulación por planillas conformadas con propietarios y suplentes, y el principio de no reelección en el sentido de que los propietarios no pueden ser reelectos para el período inmediato, ni como propietarios ni como suplentes, disposición entendida en el sentido de que la prohibición se refiere a cualquier cargo de elección popular en el ayuntamiento, y no sólo al ocupado anteriormente.⁴ Tal prohibición no resulta aplicable para los que fungieron como suplentes.

Mención particular merece el caso de la elección de ayuntamientos en San Luis Potosí, conforme a la cual la planilla de mayoría relativa debe obtener la mayoría absoluta de la votación válida emitida. En caso contrario, se realiza una segunda votación en la cual participen el primero y el segundo lugar (artículo 35 de la constitución local).

IV. Bases orgánicas

En los artículos 41, fracciones III y IV, 94, 99, 105, fracción II, y 116 constitucionales, se encuentran las bases que denominamos orgánicas del derecho electoral mexicano, por contener la creación, integración y principios del funcionamiento de las autoridades.

⁴ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 12/2000. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 189-192.

des encargadas de aplicar las demás normas de esta disciplina o de conferirles ciertas competencias a órganos ya creados. En este apartado se incluyen: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales de la entidades federativas.

El Instituto Federal Electoral está concebido como un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurre el Poder Legislativo, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

El órgano superior del instituto es el Consejo General, el cual está integrado con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, también concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, y los representantes de los partidos políticos. Los consejeros electorales son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

Entre las principales finalidades de este instituto están las siguientes: garantizar la celebración pacífica y jurídica de las elecciones en el país para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en materia político-electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática del país y fortalecer la vida de los partidos políticos, preservando la consolidación del régimen plural. El ejercicio de la función estatal encomendada a este organismo debe regirse, indefectiblemente, por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos distritales, declaración de validez y entrega de constancias de mayoría, en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo

■ Leonel Castillo González

de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la asignación de senadores de primera minoría, la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Conforme el artículo 41, fracción III, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución, las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral, regirán las relaciones de trabajo de los servidores de ese organismo público; la finalidad de crear esta normativa laboral especial, es contribuir a garantizar, al grado máximo, la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales, al evitar la intromisión de otras autoridades en el control y determinación de su funcionamiento.

En el caso de los estados de la República, el artículo 116 constitucional sólo establece bases generales que deben seguirse para el funcionamiento de los órganos administrativos encargados de organizar y vigilar las elecciones locales, como son, que su conducta debe regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que deben contar con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; sin embargo, esas bases no mencionan la forma de nombrar a estos órganos, o bien, la manera en la cual deben actuar los estados para garantizar su autonomía e independencia.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, en el orden federal se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la misión de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, el cual se integra con una Sala Superior y cinco Salas Regionales, la primera está conformada con siete magistrados, y las regionales por tres. Se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido —además de la independencia consustancial a su naturaleza judicial— el Tribunal Electoral goza de autonomía funcional dentro del Poder Judicial de la Federación, entre otras razones, porque en la designación de los magistrados concurren

dos de los Poderes de la Unión y se excluye al Ejecutivo, en atención a los antecedentes históricos de intromisión de éste en la solución de conflictos electorales y para evitar cualquier clase de injerencia en la función jurisdiccional electoral; por regla general, las decisiones de todas las Salas son definitivas e inatacables, con excepción de algunos fallos de las salas regionales, que son impugnables ante la Sala Superior, la cual también cuenta con facultades normativas, para expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su funcionamiento. La autonomía funcional conferida al tribunal permite hacer compatible la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas) y el respeto a la unidad de la jurisdicción.

La autonomía alude al órgano, la independencia, a las decisiones de sus integrantes; cuenta con garantías judiciales de la misma manera que el resto de los funcionarios judiciales (artículos 17, párrafo tercero, y 100, párrafo sexto, de la Constitución, así como 68 y 131, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) incluyendo la inmunidad procesal penal para sus integrantes.

Asimismo, conforme al artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, constitucional, al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. La creación de esta jurisdicción especial, es un elemento indispensable para que las autoridades electorales cuenten con autonomía e imparcialidad en el desempeño de sus funciones, mediante el apartamiento de la función electoral en todas sus vertientes, sustantiva, laboral y jurisdiccional, del ámbito de influencia y decisión de otras autoridades del país.

A nivel local, el artículo 116, fracción IV, incisos c) y d) constitucional, dispone que los estados deben garantizar que los órganos jurisdiccionales encargados de resolver las controversias de la materia, cuenten con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y tienen la obligación de establecer un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, ade-

■ Leonel Castillo González

más se establece que deben fijarse plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Algunas entidades de la República, como Michoacán, el Distrito Federal y Jalisco, crearon un tribunal electoral local permanente y otras como Veracruz y Tlaxcala, órganos jurisdiccionales transitorios; algunos conservan tribunales autónomos y otros se inclinan por la solución federal de incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial, e incluso algunos encomiendan la función a salas o juzgados de la jurisdicción ordinaria.

Conforme al artículo 105, fracción II, de la Carta Magna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es también autoridad electoral, por excepción, al ser la única facultada para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

La importancia de estos organismos es indiscutible, por ser una condición *sine qua non* para que las bases sustantivas del sistema electoral mexicano tengan vigencia en todo el territorio de la Federación, además de que, con la implementación de estas bases orgánicas, el Estado cumple su obligación de instaurar las instituciones necesarias para el ejercicio de la soberanía.

V. Normativa procedimental electoral

Con relación a los lineamientos para el desarrollo del proceso electoral, necesarios para la efectiva realización del sistema electoral y la instrumentación de la organización de las elecciones encomendadas al Instituto Federal Electoral, en el texto constitucional únicamente se hallan directrices generales y una remisión expresa a las constituciones y leyes locales para regular esas cuestiones procedimentales.

Entre dichos lineamientos están los de las fracciones I, II y III del artículo 41 constitucional, donde se identifica a los partidos políticos nacionales y al Instituto Federal Electoral como sujetos de las elecciones, pues mientras uno las organiza, de los otros surgen los candida-

tos contendientes. También se establece el derecho de los partidos políticos nacionales para intervenir en las elecciones estatales y municipales. Tocante a su financiamiento, se prevé que debe prevalecer el de origen público sobre el privado y se enuncia el deber de establecer montos máximos para las aportaciones de militantes, así como fijar criterios para determinar límites a sus gastos de campaña.

Con relación a la organización de la elección, se dice que habrá de regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. El primero implica que todos los actos del proceso electoral deben ser veraces y reales a fin de que los resultados sean fidedignos, verificables y, por tanto, confiables. El segundo significa que toda autoridad electoral y cualquier participante en las elecciones deben ceñir su actuación a lo dispuesto por las leyes vigentes. El tercero estriba en que la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional) no dependerá de ninguno de los Poderes de la Unión, sino que se conducirá con plena autonomía. El cuarto consiste en que las autoridades electorales actuarán en beneficio de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando éstos a cualquier interés personal o preferencia política. El quinto entraña el reconocimiento global y razonado de la realidad, para actuar privilegiando lo que debe ser, por encima de cualquier clase de apreciaciones o decisiones subjetivas.

En los artículos 116 y 122 constitucionales, se recogen las directrices destacadas para su aplicación en los procesos electorales de los Estados y del Distrito Federal.

Las únicas reglas específicas susceptibles de considerarse como procedimentales, se encuentran en los artículos 85 y 122, fracción I, Base Primera, porque en el primero se establece el 1º de diciembre como fecha límite para que la elección de Presidente de la República se haya realizado y declarado, y en el segundo, se prevé el 5 de diciembre del año de la elección como fecha para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal inicie el ejercicio de su cargo, lo cual implica también un límite para concluir en todas sus fases la elección respectiva.

Como se ve, las anteriores disposiciones constituyen pautas para la organización de las diversas etapas de los procedimientos

■ *Leonel Castillo González*

electivos y, como tales, tienen el carácter de bases constitucionales cuyo desarrollo compete al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a las constituciones y leyes electorales de las diversas entidades.

VI. Sistema de medios de impugnación en materia electoral

El sistema de medios de impugnación debe garantizar todas las etapas del proceso electoral, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Constitución, a través de un sistema integral.

Dado que el Instituto Federal Electoral es, conforme al criterio material, una autoridad electoral de naturaleza administrativa, cuyos actos y resoluciones se caracterizan por su esencia político-electoral-administrativa, entonces, para garantizar la protección contra actos de esa autoridad, el sistema prevé un recurso administrativo, denominado **recurso de revisión**, previsto, en principio, a favor de los partidos políticos.

En lo tocante al ámbito jurisdiccional, el artículo 99 constitucional establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Su competencia, conforme con lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo en cita, es para resolver, en forma definitiva e inatacable, respecto de los asuntos enumerados en las ocho fracciones de ese precepto, mediante los recursos de reconsideración, juicio de inconformidad, recurso de apelación, juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Se destaca, que mediante este último juicio, se colmó la laguna que existía en el orden jurídico mexicano para proteger los derechos políticos de los ciudadanos previstos constitucionalmente —recuérdese la jurisprudencia que sostiene que los dere-

chos políticos no son garantías individuales, por lo cual no son susceptibles de protección a través del juicio de amparo—, propiciando así, nuevos instrumentos constitucionales que permiten la defensa integral de los derechos fundamentales.

Además, se faculta a la Sala Superior para realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones interpuestas, procediendo, en su caso, a la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, y para resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, o entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

En lo tocante a la jurisprudencia electoral, el párrafo quinto del artículo en análisis dispone que, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis sea contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, para que resuelva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido cabe traer a colación las tesis de jurisprudencia emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionadas con la incompetencia del Tribunal Electoral para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes.

Conforme a tales criterios se deja cerrada la puerta a las impugnaciones relacionadas con leyes tildadas de inconstitucionalidad por ciudadanos, sea por su sola entrada en vigor o por el primer acto de aplicación, al considerar que sólo son impugnables en acciones de inconstitucionalidad, para las cuales sólo están legitimadas las minorías parlamentarias, el Procurador General de la República y los partidos políticos, cuyo conocimiento compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la propia Constitución, el cual dispone que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese numeral.